UNIVERSUL JURIDIC

Ioan ALEXANDRU

Drept administrativ european

Ediția a II-a,
revăzută și adăugită

UJ

II 414.978

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BIBL. CENTR. UNIV.
„M. EMINESCU" IAŞI
II 414. 978

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

102

IOAN ALEXANDRU

Drept administrativ european

DREPT ADMINISTRATIV EUROPEAN

Ediția a II-a, revăzută și adăugită

Universul Juridic
București
2010

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

IOAN ALEXANDRU

555292

DREPT ADMINISTRATIV EUROPEAN

Ediția a II-a,
revăzută și adăugită

BCU IAȘI
477146

ALE

Universul Juridic
București
-2010-

BCU IAȘI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Editat de **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Copyright © 2008, 2010, **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin
S.C. Universul Juridic S.R.L.
Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al
S.C. Universul Juridic S.R.L.

NICIUN EXEMPLAR DIN PREZENTUL TIRAJ NU VA FI COMERCIALIZAT DECÂT ÎNSOȚIT DE SEMNĂTURA AUTORULUI ȘI ȘTAMPILA EDITORULUI, APLICATE PE INTERIORUL ULTIMEI COPERTE.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
ALEXANDRU, IOAN
Drept administrativ european / Ioan Alexandru. – Ed. a 2-a, rev. și adăugită. - București : Universul Juridic, 2010
Bibliogr.
ISBN 978-973-127-252-8

342.9(4)

REDACȚIE: tel./fax: **021.314.93.13**
tel.: **0732.320.665**
e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

DEPARTAMENTUL DISTRIBUȚIE: telefon: **021.314.93.15; 733.673.555**
tel./fax: **021.314.93.16**
e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

www.universuljuridic.ro

COMENZI ON-LINE,
CU REDUCERI DE PÂNĂ LA 15%

BCU IAȘI CENTRALĂ UNIVERSITARĂ LIBRARY

2 8 MAR. 2011

Cuprins

Cuvânt înainte 13
Foreword 15

PRIMA PARTE
DREPTUL ADMINISTRATIV ŞI ADMINISTRAŢIA PUBLICĂ
ÎN ŢĂRI DIN UNIUNEA EUROPEANĂ

Capitolul 1. Consideraţii introductive 19
§.1. Bazele dreptului comparat 19
§.2. Dreptul public comparat. Caracteristici 26
§.3. Dreptul administrativ comparat 29
§.4. Conceptul de administraţie în ţări din Uniunea Europeană 37
§ 5. Geneza şi evoluţia dreptului administrativ în ţări din Uniunea Europeană 45
5.1. Franţa 45
5.2. Anglia 48
5.3. Germania 51
5.4. Italia 54
§ 6. Izvoarele dreptului administrativ în ţări din Uniunea Europeană ... 56
6.1. Franţa 57
6.2. Anglia 62
6.3. Germania 65
6.4. Italia 70

Capitolul 2. Organizarea structurilor administrative în ţări ale Uniunii Europene 75
§.1. Franţa 79
1.1. Administraţia centrală 79
1.2 Administraţia locală 89
§ 2. Anglia 94
2.1. Aspecte specifice 94
2.2. Administraţia centrală 97

2.3. Administrația locală 100
2.4. Organizații non-guvernamentale 125
§.3. Germania 126
§.4. Italia 129

Capitolul 3. Legalitatea activității administrative și protecția cetățenilor împotriva abuzurilor autorităților 135
§ 1. Aplicarea principiul legalității 135
1.1. Franța 137
1.2. Anglia 138
1.3. Germania 140
1.4 Italia 143
§ 2. Protecția cetățenilor prin dreptul administrativ 144
2.1. Franța 144
2.2. Anglia 150
2.3. Germania 152
2.4. Italia 155
§ 3. Restricțiile legale și libertatea de acțiune a administrației 157
3.1. Franța 157
3.2. Anglia 164
3.3. Germania 169
3.4. Italia 174

A DOUA PARTE
DREPTUL ADMINISTRATIV AL UNIUNII EUROPENE

Capitolul 1. Uniunea Europeană și dreptul administrativ 183
§ 1. Conceptul de administrație și de drept administrativ în Uniunea Europeană 183
§ 2. Prezentare generală. Uniunea Europeană în 2009 200

Capitolul 2. Izvoarele dreptului administrativ european 213
§ 1. Izvoarele scrise 213
§ 2. Dreptul cutumiar 222
§ 3. Jurisprudența ca izvor de drept 228

Capitolul 3. Principiile generale ale dreptului administrativ european 233
§1. Explicații introductive 233

§2. Încredere şi previzibilitate 242
§3. Deschidere şi transparenţă 250
§4. Răspunderea delictuală a administraţiei comunitare 258
§5. Eficienţă şi eficacitate 260

Capitolul 4. Structura politico-administrativă a Uniunii Europene după Tratatul de la Lisabona 264
§1. Instituţii politice 264
1.1. Consiliul European 264
1.2. Consiliul Uniunii Europene 266
1.3. Parlamentul European 278
1.4. Înaltul reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe şi politica de securitate 282
§ 2. Structurile administrative 284
2.1. Comisia Europeană 284
2.1.1. Istoric 284
2.1.2. Structura Comisiei Europene (statică şi dinamică) 285
2.1.3 Funcţionarea şi competenţele comisiei europene 308
2.2. Organele consultative 317
2.2.1 Comitetul economic şi social 318
2.2.2 Comitetul regiunilor 319
2.3. Curtea de Conturi 320
2.4. Banca Centrală Europeană 321

Capitolul 5. Procesul deciziona în Uniunea Europeană 325
§1. Explicaţii preliminare 325
§2. Proceduri de adoptare a deciziilor potrivit Tratatului de la Lisabona 332
§3. Precizările Tratatului de la Lisabona privind definirea majorităţii calificate 342
§4. Proceduri de revizuire a tratatelor 347

Capitolul 6. Controlul legalităţii deciziilor administrative prin Curtea de Justiţie a Uniunii Europene 349
§1. Căile de contestare a deciziilor administrative ilegale 349
§2. Structura şi competenţele actuale ale Justiţiei Europene 358
§3. Limitele controlului realizat de Curtea de Justiţie a Uniunii Europene asupra deciziilor cu caracter discreţionar ale instituţiilor comunitare 363

Capitolul 7. Relaţiile instituţiilor comunitare cu parlamentele naţionale în realizarea politicilor Uniunii Europene 365
§1. Rolul parlamentelor naţionale 365
§3. Politicile Uniunii Europene 369

Lucrări fundamentale pentru studiul Dreptului Adminstrativ European .. 376
Lucrări de acelaşi autor 380

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CONTENTS

Foreword 15

PART ONE
THE ADMINISTRATIVE LAW AND THE PUBLIC ADMINISTRATION IN COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION

Chapter 1. Introductory considerations 19
§.1. The basis of the comparative law 19
§.2. The comparative public law. Characteristics 26
§.3. The comparative administrative law 29
§.4. The concept of administration in countries of the European Union 37
§.5. The genesis and the evolution of the administrative law in countries of the European Union 45
5.1. France 45
5.2. United Kingdom 48
5.3. Germany 51
5.4. Italy 54
§.6. The sources of administrative law in countries of the European Union 56
6.1. France 57
6.2. United Kingdom 62
6.3. Germany 66
6.4. Italy 70

Chapter 2. The organization of the administrative structures in countries of the European Union 75
§.1. France 79
1.1. The central administration 79
1.2. The local administration 89
§.2. United Kingdom 94
2.1. Specific aspects 94
2.2. The central administration 97
2.3. The local administration 101
2.4. The non-governmental organizations 125

§.3. Germany 126
§.4. Italy 129
Chapter 3. The legality of the administration activity and the protection of citizens against the abuse of the authorities 135
§.1. The application of the principle of legality 135
1.1. France 137
1.2. United Kingdom 138
1.3. Germany 140
1.4. Italy 143
§.2. The protection of citizens through administrative law 144
2.1. France 144
2.2. United Kingdom 150
2.3. Germany 152
2.4. Italy 155
§.3. The legal restrictions and the freedom of action of the administration 157
3.1. France 157
3.2. United Kingdom 164
3.3. Germany 169
3.4. Italy 174

PART TWO
THE ADMINISTRATIVE LAW OF THE EUROPEAN UNION

Chapter 1. The European Union and the administrative law 183
§.1. The concept of administration and of administrative law in the European Union 183
§.2. General presentation. The European Union in 2008 200

Chapter 2. The sources of European administrative law 213
§.1. The written sources 213
§.2. The common law 222
§.3. Jurisprudence as source of law 228

Chapter 3. The general principles of the European Administrative Law 233
§.1. Introductory explanations 233
§ 2. Trust and predictability 242
§ 3. Openness and transparency 250

§ 4. The liability of the communitarian administration 258
§ 5. Efficiency and effectiveness 260

Chapter 4. The political-administrative structure of the European Union after the Lisbon Treaty 264
§ 1. The political institutions 264
1.1. The European Council 264
1.2. The Council of the European Union 266
1.3. The European Parliament 278
1.4. The High representative of the Union for external affaires and for the security policy 282
§ 2. The administrative structures 284
2.1. The European Commission 284
2.1.1. History 284
2.1.2. The structure of the European Commission (static and dynamic) 285
2.1.3. The functioning and the competencies of the European Commission 308
2.2. The advisory bodies 317
2.2.1. The European Economic and Social Committee 318
2.2.2. The Committee of the Regions 319
2.3. The Court of Accounts 320
2.4. The Central European Bank 321

Chapter 5. The decision-making process in the European Union 325
§ 1. Preliminary explanations 325
§ 2. Decision-making procedures according to the Treaty of Lisbon 332
§ 3. The specifications of the Treaty of Lisbon for defining the qualified majority 342
§ 4. Procedures for the revision of the treaties 347

Chapter 6. The control of the legality of administrative decisions through the Court of Justice of the European Union 349
§ 1. The means to contest the illegal administrative decisions 349
§ 2. The structure and the present competencies of the European Justice 358
§ 3. The limits of the control accomplished by the Court of Justice of the European Union on discretionary decisions of the communitarian institutions 363

Chapter 7. The relations of the communitarian institutions with national parliaments in accomplishing the policies of the European Union 365
§ 1. The role of national parliaments 365
§ 2. The policies of the European Union 369

Fundamental works in studying the European Administrative Law 376
Works of the same author 379

BCU IAȘI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Cuvânt înainte

Adaptarea permanentă a procesului educațional la realitățile vieții economice și social-politice este o condiție a eficacității acestuia; o condiție a utilității lui, în ultimă instanță, a contribuției sale la progresul general pe care ni-l dorim cu toții.

Integrarea efectivă a României în Uniunea Europeană este deja o veche aspirație a noastră, a tuturor. Acest lucru presupune însă, o completare a culturii tradiționale cu noi componente care țin de armonizarea acesteia cu ceea ce se consideră a fi cultura politică, juridică și administrativă proprie spațiului public european.

Încă de la înființare, Facultatea de Administrație Publică din Școala Națională de Studii Politice și Administrative a promovat o nouă concepție a curriculei universitare, abandonând pregătirea tradițională, exclusiv juridică a viitorilor funcționari publici prin introducerea unor discipline politice, economice și manageriale. În ultimii ani, această concepție a fost consolidată fără însă a afecta necesitatea unei pregătiri juridice temeinice, dat fiind faptul că înainte de orice, administrația este chemată să organizeze executarea legii, să execute în concret și să asigure executarea legii.

Pe această direcție, încă în primele lucrări (1994) destinate procesului de învățământ din facultate, am abordat întreaga problematică a administrației publice din punct de vedere comparativ și interdisciplinar. În anul 2000, am scos, pentru prima dată în România, o lucrare de Drept administrativ comparat, reeditat într-o formă revizuită în 2003. În 2005, am scos împreună cu tinerii mei colaboratori, „Dreptul administrativ european", destinat, de asemenea, pregătirii viitorilor lucrători din administrația publică.În anul 2008 am scos din nou o lucrare pe care am intitulat-o, după unele ezitări, tot ***„Drept Administrativ European"*** (denumire adoptată convențional în curricula universitară a facultăților de profil din întreaga Europă, deși autonomizarea unei astfel de discipline

juridice este discutabilă în momentul de față) din necesități practice (impuse în special de procesul Bologna) în care am combinat informații privind dreptul administrativ al unor țări din Uniunea Europeană (așadar drept administrativ comparat) cu dreptul administrativ al Uniunii Europene, încercând astfel să corespundă, după cum arătam, practicilor din curricula universitară din alte țări membre.

Epuizarea primei ediții din această lucrare dar mai cu seamă modificările intervenite prin Tratatul de la Lisabona în organizarea structurilor și procedurile de funcționare ale unora dintre acestea, determină necesitatea editării unei noi ediții revizuite și actualizată la data predării manuscrisului la editură(25 nov.2009).Suntem siguri că alegerea noii Comisii Europene precum și punerea în practică a unor prevederi ale Tratatului modificator vor determina ulterior și alte completări.Din necesități didactice se impune însă tipărirea celei de a doua ediții din Dreptul Administrativ European sub această formă.

Autorul

Foreword

The permanent adaptation of the educational process to the realities of the economical and social-political realities is a condition for its effectiveness; a condition for its utility, in the last analysis, of its contribution to the general progress we all wish for.

The integration of Romania to the European Union is an already old aspiration of us all. But this implies a completion of the traditional culture with new components which deal with its harmonization with what is considered to be the political, legal and administrative culture of the European public space.

Since its foundation, the Public Administration Faculty of the National School of Political and Administrative Studies has promoted a new concept of the universitary curricula, abandoning the traditional and exclusively legal training of the future public servants, by introducing some political, economical and managerial disciplines. In the past years, this concept was strengthened without affecting the need for a thorough legal training, given the fact that, before all, the administration is called to organize the execution of law, to effectively execute and to assure the execution of law.

On this line, since the very first works (1994) dedicated to university education process, I have already approached the entire problems of the public administration from a comparative and interdisciplinary point of view. In the year 2000 I have published, for the first time in Romania, a paper concerning the Comparative administrative law, reedited in a revised form in 2003. In 2005, together with my young collaborators, I have published the "European Administrative Law", also intended for the training of the future workers in public administration. This paper, also entitled, after some hesitations, ***"European Administrative Law"*** (a naming conventionally adopted by the universitary curricula of the

specialized faculties in entire Europe, although the autonomization of such a legal discipline is debatable at the present time) out of practical needs (mainly enforced by the Bologna process) combines information on the administrative of some countries of the European Union (therefore comparative administrative law) and on the administrative law of the European Union, attempting to agree, as we have shown, with practices of the universitary curricula in other member states.

The depletion of the first edition of this work, and moreover the changes brought on by the Lisbon Treaty within the structure organization and functioning procedures mark out the necessity of a revised and updated version of the manuscript submitted to the publisher on November 25, 2009. We are certain that the election of the new Commission, as well as the implementation of some of the provisions of the amending Treaty will subsequently determine other modifications. Thus, academic requirements impose the printing of this 2nd edition of ***"European Administrative Law"***.

The author

PRIMA PARTE

DREPTUL ADMINISTRATIV ŞI ADMINISTRAŢIA PUBLICĂ ÎN ŢĂRI DIN UNIUNEA EUROPEANĂ

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

PRIMA PARTE

DREPTUL ADMINISTRATIV ŞI ADMINISTRAŢIA PUBLICĂ ÎN ŢĂRILE UNIUNII EUROPENE

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CAPITOLUL 1
CONSIDERAȚII INTRODUCTIVE

§.1. Bazele dreptului comparat

Studii de drept comparat au fost întreprinse până acum în special în domeniul dreptului privat, în sensul său cel mai larg[1]. Acest fapt este cu atât mai remarcabil când unii își amintesc că rădăcinile istorice ale dreptului comparat sunt „înfipte" în dreptul public[2] și că transferul experienței legale ale statelor „mai vechi" pentru a susține dezvoltarea dreptului public și, în particular, al celui constituțional către statele „mai tinere", a avut un rol incontestabil pentru primele și a exercitat și continuă să exercite și astăzi o influență considerabilă asupra celor din urmă.

Motivul acestei orientări unidirecționale a dreptului comparat către problemele dreptului civil îl poate constitui în primul rând faptul că nevoia practică de a-l chema în ajutor s-a concentrat mai presus de orice în domeniul dreptului privat. Relațiile comerciale și personale ce depășesc granițele naționale sunt în mod tradițional mai apropiate și mai mult dezvoltate între cetățeni individuali decât între administrațiile naționale sau între cetățenii dintr-un stat și administrația dintr-un alt stat. În cazul dreptului administrativ în particular, ar trebui, de asemenea, adăugat că acesta este un domeniu de drept relativ nou, ce s-a dezvoltat în statele europene numai în timpul secolului al XIX-lea, când s-a ajuns la noțiunea de „stat de drept". De atunci, sarcinile și autoritatea administrației vis-à-vis de cetățeni s-au dezvoltat continuu; într-adevăr, într-o asemenea măsură, încât rela-

---

[1] Studii de drept comparat în sfera dreptului public sunt neobișnuite. Vezi în particular M. Cappelletti, *Drept constituțional comparat*, Indianapolis/N. York/Charlottesville, Virginia, 1979.

[2] Acest lucru a fost demonstrat în mod impresionant de Montesquieu, fondatorul dreptului comparat modern, în lucrarea să Spiritul legilor. Este, de asemenea, interesant că Aristotel a adunat și el constituțiile grecești și în Politica să a dezvoltat o teorie atât comparată, cât și evaluativă a Statului.

țiile dintre indivizi și administrație au egalat cantitativ volumul relațiilor legale dintre înșișii cetățenii[1]. Pe fundalul unei influențe în continuă creștere a civilizației vestice și al unui standard moral, economic și chiar legal, în state diferite prin schimbul reciproc de bunuri și idei, este greu de imaginat că dreptul administrativ va mai rămâne mult timp „neatins" de dreptul comparat. Așa după cum afirma J. Schwarze, în „European Administrative Law (Office for Official Publications of the European Communities, Sweet and Maxwell, 1992): „Orice teorie legală de astăzi trebuie să-și evalueze conținutul utilizând dreptul comparat, având mereu în vedere similaritățile în continuă evoluție dintre condițiile de viață și dintre noțiuni de drept din mari regiuni ale lumii și, într-adevăr, cu cât puterea de stat intervine mai mult în relațiile legale, cu atât este mai important să se procedeze la o comparație a drepturilor publice".

Înainte de a examina specificul procesului comparativ în dreptul public și în particular în dreptul administrativ, câteva remarci generale asupra conceptului, rolul și metodele de drept comparativ.

În ceea ce privește ***conceptul*** o definiție unică, general recunoscută a dreptului comparat, nu se poate întâlni nici în legislațiile naționale și nici la nivel european[2]. Plecând de la sensul textual al expresiei, dreptul comparativ poate fi descris că punerea față în față a legislațiilor diferite, având în vedere că acest proces poate fi extins atât la spiritul și stilul întregului sistem legal (așa-numitele macro-comparații), cât și la soluțiile problemelor individuale, așa cum apar ele în variatele sisteme legale în discuție (așa-numitele micro-comparații).

Dreptul comparativ este, întâi de toate, o metodă de a dobândi cunoștințe. În gradul în care expune această caracteristică, el este capabil să ofere o varietate de soluții la probleme mai multe și mai diverse decât cele oferite de o știință juridică cu preocupare națională.

---

[1] J. Rivero, *„Vers un droit commune europeen: nouvelles perspectives en droit administratif"* Publications of the European University Institute, Florence, 1978, vol. I, p. 392 și urm.

[2] O sumă de definiții variate poate fi găsită în L.J. Constantinesco, *Rechstvergleichung*, vol.1, Berlin, 1971, p. 206 și urm. și A.F. Schnitzler, Vergleichende Rechtslehre, ediția a 2-a, Basel, 1961, p. 106 și urm., p. 108.

Dreptul comparat îmbogăţeşte şi extinde „gama de soluţii" şi oferă persoanei care foloseşte critic această posibilitate de a găsi o „soluţie mai bună" la o problemă concretă[1].

Mai mult, dreptul comparat urmăreşte, de asemenea, ţeluri specifice relevante pentru practică. Astfel, studii comparative sunt des folositoare pentru acţiunile de pregătire a procesului legislativ şi această metodă de drept comparat facilitează atât crearea unui drept nou, cât şi sarcina unei unificări supranaţionale de drepturi. În sfârşit, dreptul comparat poate fi o soluţie pentru judecători în interpretarea legii şi în rolul lor creativ de „creatori" de legi[2].

Atunci când este vorba de elaborarea dreptului naţional, legislatorii au recurs frecvent în multe domenii şi în multe ţări la materialele elaborate de jurişti ce utilizează metoda dreptului comparat.

În dreptul organizaţiilor internaţionale, folosirea dreptului comparat este, în temeiul politicilor legale, o precondiţie necesară pentru orice tip de creaţie de drept; astfel, este folosit, pe de o parte, la crearea organizaţiei înseşi (formularea tratatului de fondare) şi, pe de altă parte, pentru regulile autonome din sfera internă (crearea unui drept secundar). Motivul constă în faptul că, cunoştinţele adunate din variatele legislaţii naţionale ale statelor membre dintr-o organizaţie internaţională nu reprezintă doar un „rezervor" de idei binevenite pentru formarea legislaţiei acestei organizaţii. Din contră, o analiză mai amănunţită a legislaţiilor naţionale va demonstra ce valori sunt apte pentru o implementare pozitivă în interiorul unei comunităţi de state şi care procese sunt cele mai potrivite pentru a asigura realizarea la maximum a principiilor comune. Cu alte cuvinte, dreptul comparat poate să aducă o contribuţie decisivă la dezvoltarea şi funcţionarea efectivă a unei organizaţii internaţionale şi la aprobarea cadrului legislativ intern al acesteia.

---

[1] M. Cappelletti et al., *Integrare prin drept: Europa şi experienţa federală americană. O introducere generală; Integrare prin lege*, vol.1, Berlin/N. York, 1986, p. 1 şi urm., p. 5 şi urm., asupra dreptului comparat că o „a treia şcoală" între pozitivismul juridic şi gândirea juridică naturală.

[2] Al. Oteteleşanu, *„Curs de Drept Civil Comparat"*, Ed. „Cultura Poporului" Bucureşti, 1936.

De departe însă cea mai importantă funcție a dreptului comparat, este de a pregăti o unificare transnațională (parțială) a dreptului, de a fi implementat în legislațiile naționale, al cărei scop este „de a reduce sau a elimina pe cât posibil" diferențele dintre sistemele de drept naționale. Asemenea proiecte pot fi întreprinse cu succes numai pe baza unei folosiri intensive a dreptului comparat. Unificarea dreptului este mai puțin o chestiune de putere și mai mult o problemă de convingere și de dezvoltare a consensului. La aceasta ar trebui adăugat că diferențele existente în legislațiile naționale pot fi puse într-adevăr în evidență numai prin folosirea dreptului comparat și că unificarea drepturilor și dreptul comparat sunt din acest motiv legate irevocabil unul de celălalt.

O unificare a legislației se poate realiza pe două căi: pe de o parte, prin intermediul „legilor uniforme", negociate între state și puse în aplicare în fiecare stat și, pe de altă parte, prin activitățile legislative supranaționale ale organizațiilor suprastatale. Această din urmă formă de unificare a drepturilor este tipică comunităților ce vizează o integrare economică regională. Integrarea economică este de fapt greu de imaginat fără unificarea simultană a regulilor comerciale, adică fără o integrare legală. Articolul 100 C.E.E. ilustrează legătura dintre integrarea economică și cea legislativă în contextul tratatelor fondatoare ale Comunității Europene. Această clauză fixează competența Consiliului de a adopta directive apropiind acele prevederi și reglementări legale ale statelor membre care „afectează direct întemeierea și funcționarea Pieței Comune".

Nu ar trebui uitat, totuși, că dreptul unificat, când este creat într-o formă obligatorie, poate, în ciuda tuturor progreselor pe care le poate reprezenta pentru dezvoltarea dreptului, riscă, de asemenea, să producă efecte conservatoare. Dacă se dorește să nu se inhibe dezvoltarea ulterioară a legislației naționale, atunci dreptul unificat ar trebui utilizat în primul rând pentru a adapta legislațiile naționale la cerințele Uniunii.

În ceea ce privește crearea așa zisului drept judiciar (creat de instanțele de judecată) și interpretarea statutelor (a normelor juridice) din diverse acte normative, trebuie arătat că acestea – atât la nivel național cât și supranațional – pot să se bazeze pe studiile de drept

comparat în care problema este aceea a clarificării confuziilor conceptuale bazate pe limbaj sau acoperirea unor goluri în dreptul scris utilizând principii generale de drept. Judecătorului nu-i este permis de regulă să utilizeze extensiv dreptul comparat, deoarece aderența că principiu general la textul neambiguu dintr-un drept național reprezintă esența oricărei legislații civilizate și normele clar reglementate nu pot fi ocolite utilizând argumente bazate de dreptul comparat.

Deoarece judecătorul mai are un rol de jucat în crearea dreptului și chiar, în contextul interpretării normelor juridice, acționează pe unele căi înrudite cu legislatorul prin formularea unor reguli abstracte, dreptul comparat își poate dovedi utilitatea aici, așa cum o face și pentru legislator, când acesta adoptă legi noi. La aceasta ar trebui adăugat faptul că toate actele legislative supranaționale au scopul realizării unificării dreptului. Dacă acest fapt nu este trecut cu vederea, atunci o interpretare ulterioară și un progres în dezvoltarea acestui drept trebuie să urmeze această prezumție. Aceasta înseamnă că judecătorul trebuie să utilizeze, deși indirect, dreptul comparat ca o unealtă de lucru și în acest context. Pentru că fără un drept comparat ar fi practic dificil de realizat un standard comun în interpretarea judiciară și dezvoltarea dreptului comun nou creat.

În ceea ce privește ***metoda***, principiul funcționalității este în general recunoscut ca principiul metodologic de bază pentru orice comparație a legilor. Problema inițială trebuie concentrată asupra uneia concrete și trebuie să vizeze metoda care poate oferi soluția.

În acest tip de abordare trebuie avut grijă să se asigure că problema în discuție este formulată în termeni ce sunt, pe cât posibil, fără legătură cu concepțiile doctrinare specifice ale legislației din care provin. Numai așa este posibil de a recunoaște o normă care se găsește într-o legislație străină și care, din punct de vedere doctrinar, poate fi formulată sau situată diferit, ca o soluție cu aplicație similară (așa-numita parte negativă a principiului funcționalității).

Mai mult, este posibilă descoperirea unor echivalențe posibile ale soluției unei probleme dată într-o legislație proprie, numai acolo unde este evitată orice restricție inutilă cu privire la tipul surselor de drept care trebuie luate în considerare: o sursă de drept trebui, în

acest tip de analiză legală comparată, să fie orice element ce reglează esența legală a unei societăți sau care, cel puțin, contribuie la ordonarea ei.

În particular, aplicarea principiului funcționalității va da naștere, pe de o parte, unui efect negativ cu privire la procesul comparației, adică faptul că soluțiile luate din legislațiile investigate vor trebui să fie „purificate" pe cât posibil de orice conținut conceptual pentru a facilita separarea lor de doctrina rațională specifică și a ușura propria lor evaluare. Pe de altă parte, folosirea principiului funcționalității are un efect pozitiv în acest context, în gradul în care fiecare soluție trebuie examinată de sine stătător cu privire la aplicarea sa și trebuie astfel stabilită spre comparație. Destul de nesemnificativă în acest context este problema dacă pașii sau elementele individuale din interiorul întregii soluții, când se evaluează în legătură cu abordarea urmată în legislația națională particulară studiată, sunt sau nu de fapt diferiți și dacă în această abordare ei atribuie sau nu o semnificație diferită.

Primele sugestii ale acestei forme de drept comparat funcțional pot fi găsite de asemenea în jurisprudența Curții Europene de Justiție. Astfel, în decizia „Algera", când s-au examinat condițiile ce guvernează revocarea actelor administrative. Curtea Europeană nu s-a limitat ea însăși numai la urmărirea termenelor de decădere în multe legislații; ea a luat, de asemenea, în considerare conceptele de „waiver" (un document scris care dovedește renunțarea la o pretenție sau un drept) și „forfeiture" (ți se ia ceva, deoarece o înțelegere sau o regulă a fost încălcată sau ca o pedeapsă), ce au o funcție similară în dreptul german.

Abordarea funcțională a dreptului comparat se regăsește clar în pledoariile finale ale Avocatului-General Warner în cazul „Mills". Domnul Mills a introdus o acțiune împotriva rezilierii contractului său de muncă, ca translator la Banca Europeană de Investiții. În determinarea valabilității concedierii, Curtea Europeană a făcut referire la „principiile" generale de drept dintre „stăpâni și slujitor", la care se referă Regulamentul de personal al Băncii. Cazul privea, printre altele, chestiunea dacă personalul Băncii de Investiție avusese o relație de angajare guvernată de dreptul public sau de dreptul privat.

Avocatul-General Warner s-a referit, în abordarea sa comparativă a situației legale din statele membre, la absența unei distincții între dreptul public și cel privat în Marea Britanie și Irlanda. Natura relației de angajare cu Banca de Investiții nu ar trebui, prin urmare, descrisă utilizând terminologia dreptului public sau privat. Din contră, problema reală era dacă personalul Băncii aparține sau nu categoriei, existentă în fiecare stat membru, de funcționari publici, ale căror drepturi erau protejate în moduri diferite, prin prevederi legale speciale și care se bucură de un anumit privilegiu derivând din puterea suverană a statului.

În acest context, declarațiile Avocatului General Warner ce privesc rolul metodei funcționale a dreptului comparat în determinarea principiilor generale de drept sunt instructive. În căutarea principiilor generale comune drepturilor statelor membre, este nefolositor să folosim termeni derivați din sistemele naționale particulare și necunoscute sau având înțelesuri diferite, în altele. Ar trebui, mai degrabă, să căutăm adevărul în spatele etichetelor: să încercăm să identificăm substanța drepturilor, puterilor și obligațiilor legale recunoscute și impuse în diferitele sisteme.

Studiul comparativ se sfârșește cu o evaluare critică a rezultatelor obținute prin intermediul comparației. Aceasta înseamnă că, în fiecare caz în parte este necesar să se determine care din mai multe soluții este mai potrivită și, astfel, preferată că o soluție „mai bună".

În timp ce această evaluare este în principiu o problemă de apreciere separată a soluțiilor naționale existente, în care este avut în vedere dreptul organizațiilor internaționale, o evaluare legală a scopurilor organizației în discuție trebuie, de asemenea, luată în considerare, deoarece numai atunci procesul comparativ va dobândi un cadru și un standard în interiorul căruia se pot judeca soluțiile diferite. Aceasta devine clar dacă privim principiile de legalitate dezvoltate de Curtea Europeană și care predomină în interiorul Comunității. Un studiu comparativ „autonom" ce ia în considerare numai sistemele naționale relevante ar putea, desigur, să constituie pași semnificativi spre dezvoltarea unei poziții comune cu privire la probleme specifice. Totuși, în interesul unei realizări adecvate a sarcinilor și obiectivelor Uniunii, nu este suficient să ne bazăm

numai pe aceste elemente comune în formularea principiilor legale ale dreptului comunitar. În plus, este necesară o evaluare a acestor elemente, față de standardele scopului particular al integrării, urmat în Tratat.

Acest punct de vedere mai rezultă din decizia Curții în cazul „Internationale Handelsgesellschaft" din 17 decembrie 1970, în care s-a afirmat expres că: „respectarea drepturilor fundamentale este parte integrantă a principiilor generale de drept protejate de Curtea de Justiție. Protecția unor asemenea drepturi, inspirată de tradițiile constituționale comune ale statelor membre, trebuie asigurată în interiorul cadrului structural și al obiectivelor Comunității".

§.2. Dreptul public comparat. Caracteristici[1]

Dreptul public se caracterizează printr-o multitudine de trăsături distinctive, ce nu pot fi întâlnite în aceeași măsură sau în aceeași combinare în alte domenii ale dreptului. Din punctul de vedere al efectului lor posibil asupra dreptului comparat, cele mai importante dintre aceste caracteristici pot fi rezumate după cum urmează:

Scopul de reglementare al dreptului public se extinde atât asupra structurii și sarcinilor puterii de stat cât și asupra relației dintre Stat ca proprietar și cetățeni individuali. Astfel, dreptul public are chiar din obiectivul său, o imagine proprie: se preocupă de elementele structurale esențiale ale statului. Aceasta înseamnă, mai mult, că dreptul public este determinat într-o măsură mai mare decât alte ramuri de drept de factori extra-legali, ce își găsesc rădăcinile în tradiția istorică, în stilul politic și ideologiile specifice[2]. Că urmare, conceptele de drept public sunt formulate într-o măsură mai mare decât, de exemplu, cele de drept privat prin crezuri naționale și concepte de valori. Adevăratul lor conținut poate fi determinat numai dacă sunt luate în considerare influențele politice, presiunile sociale, eficacitatea constituției și alți factori.

---

[1] Conceptul „drept public" este folosit că termen generic acoperind dreptul constituțional și pe cel administrativ.

[2] Fl. Vasilescu, *„Constituționalitate și constituționalism"*, Ed. Național, București, 1999.

Prin natura lucrurilor, domenii vaste ale dreptului public sunt determinate mai puțin printr-o legalitate substanțială inerentă decât prin dorința politică de schimbare din partea forțelor ce dețin temporar puterea. Desigur, există norme în dreptul public, în particular în cadrul dreptului administrativ, care sunt din punct de vedere politic mai mult sau mai puțin neutre. În dreptul administrativ, totuși, se iau decizii ce au un impact important asupra concepției și politicii legale a statului. Nu trebuie să ne gândim decât la cum este formulat dreptul guvernând ordinea publică și securitatea sau la pozițiile diferite cu privire la dreptul cetățeanului de a ataca acte ale administrației în fața Justiției.

Diversele domenii ale dreptului public se compun în mod tradițional dintr-un amestec de straturi cu legi scrise și legi nescrise. Astfel, dreptul administrativ în particular, s-a dezvoltat în aproape toate țările, mai puțin prin intermediul dreptului statutar (legile scrise adoptate de un Parlament sau un organ similar) și mai mult în forma dreptului jurisprudenței. Dar chiar jurisprudența, în anumite zone ale dreptului administrativ și constituțional este în multe privințe rudimentară, așa că este necesar să fie îmbogățită cu surse de drept suplimentare că, de exemplu, literatura academică și practica Statului de a clarifica legea. În plus, nu ar trebui uitat că interpretarea legii scrise de către Justiție are deseori o semnificație mai mare decât înseși normele legale. Aceasta se aplică mai ales la dreptul constituțional.

Dreptul public folosește în mod tradițional și într-o măsură mai mare decât alte ramuri de drept prevederi de bază și concepte de bază și concepte de valori ce trebuie articulate prin interpretare. Exemplele bune ale acestui fapt includ conceptele de „ordine și securitate publică" sau „corectitudinea dreptului". În cazul acestora și alte similare, canoane formale de construcție nu sunt în nici un caz suficiente scopurilor de articulare a unui standard legal concret. Fără a cunoaște practica concretă, este și mai puțin posibil să se determine înțelesul fiecărui termen decât este cu privire la clauzele generale de drept privat.

În concluzie, ar trebui menționat faptul că dreptul public, prin însăși natura să, este supus continuu la presiuni puternice prin intermediul exercițiului puterii politice. Din aceasta rezultă că, în

special acolo unde nu există nici o „presiune contrară" prin prevederi legale clare sau unde nu există protecție legală cuprinzătoare prin intermediul Justiției, conținutul dreptului că drept public este capabil de schimbări mai mult sau mai puțin cunoscute și într-o perioadă de timp foarte scurtă.

Principiile generale ale dreptului comparat mai sus menționate, guvernează, de asemenea, metodologia comparațiilor din interiorul dreptului public. Ar fi greșit să se considere că există o metodă comparativă specifică dreptului public, dar una sau două trăsături specifice trebuie luate în considerație, atunci când dreptul public este subiectul investigației comparative.

Caracteristicile de bază ale dreptului public au fost stabilite mai sus. Având în vedere principiile generale ale dreptului comparat, rezultă din aceste caracteristici că înregistrarea și evaluarea precisă a variatelor surse de drept din cadrul dreptului public ar fi relativ dificile, neomițând natura lor și, în particular, sensibilitatea lor la schimbare. Din cauza incertitudinilor arătate mai sus, afirmații despre substanța reală a unei norme că o garanție și un înțeles eficient al sursei de drept folosită într-un caz individual, pot fi făcute numai cu anumite rezerve, în contextul comparațiilor dreptului public.

Este astfel posibil, de principiu, să se stabilească, că comparațiile în domeniul dreptului public sunt cu atât mai pline de succes cu cât conținutul politic al construcțiilor și normelor individuale este mai redus, cu alte cuvinte, cu cât este mai „tehnică" cu atât va fi mai ușoară orice încercare de comparație. Recunoașterea acestui fapt poate încuraja extinderea unor încercări, mai degrabă limitate de până acum, de a realiza proiecte comparative în acest domeniu la arii largi ale dreptului administrativ modern.

Din cauza bazei dreptului public în sfere politice și tradiții istorice, șansele unei unificări transnaționale treptate a drepturilor în acest domeniu, pe baza dreptului comparat, nu par a fi, bineînțeles, prea mari. În lumina unei internaționalizări susținute și dorite a standardelor dreptului administrativ și constituțional, totuși, limitele dreptului comparat bazat pe practicile tradiționale ce au prevalat până acum devin astăzi din ce în ce mai irelevante. Astfel, șansele

unei unificări a drepturilor în ramura dreptului public se îmbunătățesc.

Desigur, acceptarea parțială sau chiar completă a unei norme străine într-o legislație națională proprie este foarte probabil să fie dorită când probleme mai mult sau mai puțin neutre din punct de vedere politic necesită o soluție – cu alte cuvinte, probleme ce necesită măsuri care au de-a face cu substanța lor. Următoarea maximă se poate aplica și scopului unificării legislațiilor, și anume: cu cât scade conținutul politic al prevederilor legale, cu atât crește capacitatea de comparație și, cu aceasta, proiectul creării unui drept unitar. Atâta timp cât dreptul constituțional și o mare parte a dreptului administrativ tradițional, că de exemplu legile privind ordinea publică, sunt legate de sfera politicului, este puțin probabil că compatibilitatea regulilor individuale să fie, în final, suficientă pentru a determina o unificare eficientă a dreptului. Datorită caracteristicilor specifice ale acestor ramuri de drept în special, există o cerință prealabilă, și anume că statele în cauză să împărtășească, într-o măsură semnificativă, aceleași opinii politice și ideologice. În cazul unor comunități apropiate de state, care demonstrează, în general, aceeași structură economică, socială, culturală și politică, șansele unei unificări transnaționale a dreptului public ar fi maxime. Deoarece aceste condiții par a fi tot mai prezente în interiorul Uniunii Europene și al Consiliului Europei, ar fi legitimă speranța că mișcarea către o „ius commune" de-a lungul Europei se poate dezvolta la fel de bine și în domeniul dreptului public.

§.3. Dreptul administrativ comparat

În contextul studiului influenței dreptului administrativ francez asupra dezvoltării dreptului german, Ulrich Scheuner a scris în 1963 că dreptul administrativ aparține acelor ramuri de drept „în care caracteristicile naționale ale poporului și statului sunt dezvăluite cel mai complet", așadar în dreptul administrativ formele instituționale se dovedesc a fi rezistente la schimbare. Chiar și poziția legală a personalului administrativ, relația dintre administrație și cetățean,

nivelul centralizării şi întregul stil de administrare, sunt, conform cu Scheuner, „într-o mare măsură expresia particularităţilor naţionale"[1].

În măsura în care acest punct de vedere ar putea sugera concluzia că dreptul administrativ că un întreg este subiect nepotrivit pentru studiu în dreptul comparat, este necesar a lămuri două probleme. Chiar la începutul secolului, când expunerile ştiinţifice de drept administrativ au început să ia având, au fost iniţiate numeroase studii despre sistemele străine de drept administrativ.

Astfel, Otto Mayer, chiar înainte de a publica lucrarea să fundamentală despre dreptul administrativ german, în 1866 a scris o carte despre dreptul administrativ francez şi a făcut modelele franceze accesibile doctrinei dreptului administrativ german[2]. Edouard Lafferriere, unul din fondatorii doctrinei dreptului administrativ francez, tratează în „Traite de la juridiction administrative et des recours contentieux", care a apărut în 1887, protecţia dreptului administrativ oferită în alte state[3]. În plus, introducerea de bază a lui Albert V. Dicey în dreptul constituţional englez, care a apărut în 1885, tratează, de asemenea, drept administrativ francez. În timp ce Dicey a negat existenţa unui „administrative law" comparabil cu „droit administratif" în dreptul englez[4], profesorul american de drept administrativ Frank J. Goodnow a discutat nu numai Franţa şi Germania, dar şi Anglia şi Statele Unite, în cele două volume ale sale „Drept administrativ comparat" (1893). În prefaţă, Goodnow a scris: „Marile probleme ale dreptului public modern sunt în cea mai mare parte cu caracter administrativ. În timp ce trecutul a fost unul

---

[1] U. Scheuner, *Der Einfluss des französischen Verwaltungsrecht"*, DÖV, 1963, p. 714; de asemenea, *Curs de drept administrativ comparat* (redactat după notele lui J. Rivero), Paris, 1957 – 1958, p. 18 şi urm., asupra dificultăţilor speciale ale dreptului administrativ comparat.

[2] O. Mayer, *Teoria dreptului administrativ francez*, Strasburg, 1886. Despre influenţa dreptului francez asupra operei lui O. Mayer, vezi, de exemplu, R. David, *Marile sisteme de drept contemporane*, ediţia a 8-a, Paris, 1982, p. 87.

[3] Asupra influenţei operelor ştiinţifice germane şi franceze în domeniul dreptului administrativ, J. Rivero, *Dreptul administrativ francez şi dreptul administrativ străin*, Pagini de doctrină, p. 475, 479.

[4] *Ibid*, p. 330. Vezi mai în detaliu mai departe Cap. 2.4. Anglia.

constituțional, prezentul este al reformei administrative. Condițiile sociale moderne complexe solicită enorm partea administrativă a guvernului, solicitări care nu vor fi satisfăcute întru totul sau adecvat, în afară de cazul când cunoştinţe bogate de drept administrativ şi ştiința administrației sunt deținute de legiuitorii noştri şi modelatorii de opinie. Aceste cunoştinţe pot fi obținute numai prin studiu şi prin comparație cu metode administrative străine". În contextul preocupărilor noastre această constatare este extrem de importantă.

La începuturile dreptului administrativ comparat, atenția s-a îndreptat în primul rând în a experimenta sistemele de drept administrativ străine, mult mai dezvoltate, accesibile în practica doctrinei proprii. Mai presus de toate, a fost jurisprudența Consiliului de Stat francez, care a exercitat o influență extensivă, în parte, prin intermediul cercetării ştiințifice comparate a dreptului administrativ din multe țări europene şi ne-europene[1]. Dreptul administrativ danez, pentru a da încă un exemplu, a fost decisiv influențat de studiu comparativ al lui Paul Andersen despre „acte administrative nule" (1924), concluzii care s-au potrivit într-o mare măsură cu dreptul francez şi german[2].

Din ce în ce mai mult argumentele dreptului comparat sunt luate în considerație în pregătirea legilor în domeniul dreptului administrativ[3].

Astfel, Franks Committee, al cărui Raport despre tribunalele administrative şi anchete a condus spre cea mai importantă reformă administrativă postbelică în Regatul Unit, s-a consultat, de asemenea, cu experții străini[4]. Despre posibilitățile şi limitele dreptului administrativ comparat, Franks Committee arăta în raportul său final[5]:

---

[1] În special contribuțiile variate în Consiliul de Stat. Carte jubiliară, Paris, 1952, partea a 2-a, p. 48 şi urm.; J. Rivero, *op. cit.*, subsol 74, p. 475 şi urm.

[2] În traducere germană, Paul Andersen Ungültige Verwaltungsakte, Manheim/Berlin/Leipzig, 1927. Vezi mai multe detalii Cap. 2, Secțiunea Danemarca.

[3] De exemplu, A. Holleaux, *Les nouvelles lois francaises sur l'information du public*, RISA, 1981, p. 191, 192, asupra „inspirației străine".

[4] Aceştia erau, de fapt, profesorii M. Leourneur, Franța şi B. Schwartz, SUA

[5] Raport al Comitetului privind Tribunalele şi Anchetele Administrative, Cap. 30.

„În aceste probleme, fiecare țară caută să-şi rezolve propriile probleme în cadrul instituțiilor sale şi al modului de viață, un echilibru adecvat între interesul public şi cel privat. Transpunerea practicii unei țări în procedurile alteia este puțin probabil să fie potrivită, deşi, de vreme ce, problema de bază, relația dintre individ şi administrație este comună, va continua să fie avantajos studiul comparativ".

După al doilea război mondial, dreptul administrativ european a câştigat o nouă dimensiune prin cooperarea statelor europene din Consiliul Europei şi Comunitatea Europeană. În contextul Consiliului Europei, Comisia Europeană şi Curtea Europeană a Drepturilor Omului trebuie să acorde o mare atenție dreptului comparat în interpretarea şi aplicarea Convenției Europene a Drepturilor Omului, cu scopul de a da prevederilor Convenției o semnificație autonomă, care nu este legată de nici o caracteristică națională particulară. Oriunde pretinsele violări ale drepturilor omului au legătură cu măsurile administrației, formulările comparative ale Curții sunt, de asemenea, relevante pentru dreptul administrativ.

În contextul Comunității Europene, Curtea Europeană este preocupată, mai ales, de rezultatele dreptului administrativ comparat. Dreptul comparat este de o relevanță specială acolo unde dreptul comunitar trebuie interpretat în lumina variatelor versiuni lingvistice. Un exemplu în acest sens este cazul Comisia v. R.F.G. Curții i s-a cerut să decidă dacă R.F.G. a încălcat a 6-a directivă a Taxei pe cifra de afaceri, când a asigurat o scutire de TVA pentru câteva servicii ale firmelor de transport ale Deutsche Bundespost. Corespunzător directivei, o scutire a impozitului este asigurată pentru „asigurarea serviciilor prin serviciile poştale publice". Curtea a examinat textul prevederii în cauză în toate versiunile lingvistice şi a tras concluzia că numai serviciile asigurate de serviciile poştale publice în sens organizațional sunt scutite de impozit. R.F.G. a încălcat astfel directiva în măsura în care a extins scutirea de impozit pentru serviciile aparținând altor firme de transport.

Mai mult, dreptul administrativ comparat, cum deja s-a arătat, joacă un rol important în dezvoltarea şi concretizarea principiilor generale ale dreptului administrativ al Curții de Justiție.

În legătură cu această problemă, a integrării legislațiilor naționale, se poate pune în discuție dacă există şansa în viitor de a

elabora o legislație europeană comună în domeniul dreptului administrativ.

Folosind principiile generale ale dreptului administrativ, este posibil să se ilustreze prin exemple influențele reciproce ale dreptului administrativ european și național. Pe de altă parte, în formularea principiilor generale ale dreptului comunitar, Curtea Europeană de Justiție are în vedere principiile recunoscute în sistemele naționale legale. De asemenea, sinteza de drept administrativ făcută la nivel comunitar, reflectă reîntoarcerea la sistemele naționale administrative. Otto Bachof a atras deja atenția, cu scoaterea în relief a acestor relații, într-o lucrare despre „sistemul doctrinar al dreptului administrativ în fața sarcinilor curente ale administrației". Ținând seama de importanța Curții Europene de Justiție în dezvoltarea progresivă a dreptului comunitar, el a spus: „Opiniile diferite, de exemplu, despre natura actului administrativ, ilegalitatea lui și consecințele acestei ilegalități, despre abuzul de putere în sistemul german și deturnarea de putere în sistemul francez, toate trebuie să formeze o părere despre jurisprudența europeană. Sistemele doctrinare naționale nu pot rămâne neatinse de aceasta. Este greu de imaginat că pe termen lung sistemele doctrinare de acțiune administrativă german, francez, italian, etc., precum și cel european, pot exista paralel".

Posibilitățile și limitările unui drept administrativ european comun au fost la început pe deplin considerate de Jean Rivero ca o problemă cuprinzătoare[1].

În ciuda tuturor legăturilor cu specificul național, Rivero a putut vedea pe fundalul problemelor similare și al încercărilor similare de găsire a soluțiilor din sistemele administrative naționale o mare posibilitate în realizarea unificării dreptului administrativ în Europa.

Într-adevăr, statele membre ale Uniunii Europene sunt în mare parte, mai mult sau mai puțin, țări cu dezvoltare industrială, ale căror administrații naționale au în față aceleași probleme esențiale. În toată Europa sarcinile urgente ale dreptului administrativ modern sunt pe

---

[1] J. Rivero, *op. cit.*, subsol 1; există, deja, unele indicații pentru această abordare în Curs de drept administrativ comparat, *op. cit.*, subsol 84, p. 159: Perspective europene de „drept comun".

prim plan, fie în domeniul „construcției" legilor, controlul planificării și dezvoltării, protecția mediului, sănătatea publică sau legi sociale.

Mai mult, sistemele de drept administrativ ale statelor membre ale Uniunii Europene sunt construite pe concepții legale și politice comune. Controlul administrației prin lege este primul scop al dreptului administrativ al statelor membre, fie că folosesc ideea „stat de drept", „Rechtsstaat" sau a „principiului legalității", în scopul de a încerca să-l realizeze.

Condițiile prezentate mai sus pentru o convergență între diferitele drepturi administrative nu sunt nicidecum limitate la contextul european, ci se aplică deopotrivă și altor democrații de tip vestic. Cooperarea tradițională strânsă în Vestul Europei a favorizat dezvoltarea în direcția unui drept administrativ european comun. Acesta se aplică nu numai în Uniunea Europeană, dar și statelor aparținând Consiliului Europei. Comisia și Curtea Drepturilor Omului s-au dezvoltat prin interpretarea și aplicarea Convenției Europene a Drepturilor Omului, ceva înrudit cu „dreptul comun pentru Europa, bazat pe democrație și pe statul de drept", care are o influență asupra dreptului administrativ al statelor semnatare. Comitetul Miniștrilor al Uniunii Europene contribuie prin recomandări și rezoluții la dezvoltarea unui drept administrativ european standard[1]. „Rezoluția privind protecția individului în relație cu actele administrative", adoptată în 1977, care oferă că linii călăuzitoare pentru procedurile administrative principiile dreptului la audiere, accesul la informație, reprezentarea legală, datoria de a aduce argumentele și datoria de a informa cetățenii despre remediile ei, este bazată în mod expres pe considerația că „în vederea creșterii cooperării și a existenței mutuale între statele membre în probleme

[1] Rezoluția (77) 31 a Consiliului Europei asupra protecției individului în relația cu actele autorităților administrative, septembrie 28, 1977 (Consiliul Europei, Buletin de informare asupra activităților legale, iunie 1978, p. 45). Recomandarea nr. R (80)2 a Comitetului de Miniștri privind exercitarea puterii de decizie de către autoritățile administrative, 28 martie 1977, (Consiliul Europei, Buletin de informare asupra activităților legale, iunie 1980, p. 50). Ambele sunt retipărite în J. Schwartze, *op. cit.*, subsol 89, p. 163 și 165.

administrative şi creşterea migraţiei internaţionale a persoanelor este necesar să se promoveze un standard comun al protecţiei în toate statele membre".

Dacă şi în ce măsură astfel de standarde comune ale dreptului administrativ deja s-au dezvoltat în Europa şi în particular în cadrul Uniunii Europene poate fi, desigur, demonstrat numai printr-o revizuire a principiilor dreptului administrativ, care vor fi tratate în continuarea cursului nostru.

În primul rând, totuşi, este potrivit să se precizeze trăsăturile de bază ale variatelor sisteme administrative naţionale ale statelor membre, astfel încât să se asigure că evaluarea globală ulterioară este pe drept cuvânt justificată.

În al doilea rând trebuie arătat că sistemele de drept administrativ ale statelor membre sunt relevante pentru dreptul administrativ al U.E. din mai multe puncte de vedere.

Pe de o parte, Curtea Europeană de Justiţie recurge la aplicarea principiilor legale generale ale statelor membre acolo unde apar lacune în dreptul comunitar scris, în acest fel făcând că aceste principii să fie accesibile dreptului comunitar printr-o folosire selectivă a metodelor dreptului comparat. Ocazional, principiile dreptului comunitar astfel obţinute influenţează în schimb dreptul administrativ al statelor membre. Cu toate acestea, principiile legale specifice, aşa cum sunt concordanţa acţiunii administrative cu statutul relevant, egalitatea de tratament, regula de proporţionalitate, protecţia aşteptării legitime şi dreptul la proceduri administrative corecte nu pot fi considerate izolate de contextul lor legal. Principiile legale pot lua diferite forme şi semnificaţii în funcţie de contextul lor legal.

Pe de altă parte, dreptul comunitar este aplicat pe o scară largă de autorităţile statelor membre. Autorităţile administrative interne sunt incluse în structura administrativă a sistemelor legale naţionale respective şi, în absenţa oricărei norme comunitare în sens contrar, acţionează corespunzător cu principiile relevante ale dreptului administrativ naţional.

Pentru aceste motive, o trecere în revistă a sistemelor dreptului administrativ ale statelor membre poate fi o unealtă suplimentară folositoare în înţelegerea dreptului administrativ european.

Această trecere în revistă este esențialmente limitată la cinci aspecte tratate în capitole distincte și care sunt examinate în sistemele legale ale statelor luate în discuție.

1. Primul aspect reliefează originea și dezvoltarea fiecărui sistem de drept administrativ. Continuitatea cu care dreptul administrativ francez s-a dezvoltat începând cu sfârșitul secolului al XVIII-lea, pe de o parte, și șovăiala cu care existența unui sistem de drept administrativ separat a fost recunoscută în Regatul Unit și în Irlanda, pe de altă parte, constituie cele două extreme.

2. Al doilea aspect își îndreaptă atenția spre baza constituțională a dreptului administrativ. În legătură cu aceasta, Regatul Unit își asumă un loc special, ținând seama de constituția să nescrisă și natura flexibilă a acesteia[1].

3. În al treilea rând vor fi examinate sursele dreptului administrativ (la un nivel inferior constituției). Deși dreptul administrativ și-a găsit cea mai frecventă expresie în legea făcută de judecător, fie în formă de decizii esențiale în sistemele continentale de drept (în special deciziile de pionierat ale Consiliului de Stat francez), sau în forma precedentelor în sistemele de drept comun, este posibil să se discearnă o tendință crescătoare, în zilele noastre, de codificare a dreptului administrativ, în particular legea în raport cu procedura administrativă. Așa după cum vom vedea, codificarea dreptului administrativ spaniol este deosebit de timpurie și este un vast exemplu în această direcție.

4. În al patrulea rând, urmează o trecere în revistă a variatelor forme ale protecției dreptului administrativ. În esență, în acest capitol va fi făcută o distincție între sistemul britanic (protecție prin tribunalele ordinare), sistemul francez (protecție printr-un organ judecătoresc aparținând executivului, adică Consiliului de Stat) și sistemul german (protecție printr-un sistem independent de Curți administrative). Atenția este, de asemenea, acordată formelor de protecție care implică un amestec între aceste sisteme diferite și formele nejudiciare de protecție legală.

---

[1] Asupra naturii „nescrise" și „flexibile" a constituției britanice, O. Hood Philips, P. Jackson, *Dreptul administrativ și constituțional*, ediția a 6-a, Londra, 1978, p. 6 și urm., p22 și urm.

5. În al cincilea rând, este făcută o scurtă trecere în revistă a variatelor structuri administrative. Aceasta merge de la structura federală a Republicii Federale Germania la statul unitar, cu gradele lui variate de descentralizare şi deconcentrare.

În capitolele ce urmează vom examina în primul rând, sistemele de drept administrativ ale celor patru mari state membre (adică Franţa, Republica Federală Germania, Italia şi Regatul Unit) şi tangenţial celelalte state.

De asemenea, vom diversifica şi adânci analiza principiilor dreptului administrativ prin prezentarea dificultăţilor principale care au rezultat din dezvoltarea unui corpus al dreptului administrativ european. Noţiunea de administraţie la nivel european va fi pusă mai întâi în contrast şi definită prin referire la conceptele naţionale de administraţie. În final, vom continua cu o trecere în revistă a surselor de drept în cadrul U.E., care au o mare semnificaţie pentru dreptul administrativ, după ce vor fi scoase la iveală problemele relevante pentru uzul dreptului comparat, că mijloc pentru crearea unui drept în general unificat, cu un accent pe dreptul administrativ european. Din cauza legăturilor închise între dreptul administrativ al statelor membre şi dreptul administrativ al Uniunii Europene, un capitol special va fi dedicat stabilirii trăsăturilor de bază ale sistemelor de drept administrativ ale statelor membre.

§.4 Conceptul de administraţie în ţări din Uniunea Europeană

Conceptul de administraţie publică îşi are originile în interiorul statului. Aristotel a distins trei forme de exprimare a puterii. Acestea pot fi traduse, folosind o terminologie modernă că putere legislativă, putere executivă şi putere judecătorească. Statul absolutist, totuşi, a concentrat toate cele trei funcţii într-o singură mână, astfel că diferenţele dintre ele erau de interes pur teoretic. Diferenţierea formelor de putere statală a căpătat relevanţa practică doar odată cu apariţia iluminismului, dar împreună cu noţiunea fundamentală de egalitate şi libertate a indivizilor, a dat naştere la cerinţa că libertatea individuală să fie garantată faţă de statul absolut atotputernic printr-o

separare organizațională a celor trei puteri[1]. În vreme ce în statul absolutist activitățile statale că întreg erau numite „administrație" sau guvern, separarea organizațională a puterilor a dus la o îngustare a conceptului de administrație. Administrația, în consecință, a devenit componenta puterii executive, care a fost separată de puterile legislative și judecătorească.

În această schemă organizațională, nu a mai rămas loc „guvernului", ca sursă independentă de putere, ci doar i-a rămas rolul de conducere, rol managerial în cadrul statului, sarcină ce ține de domeniul administrației[2].

Principiul separației puterilor a câștigat acces în secolele al XVIII-lea și al XIX-lea, în constituțiile Europei. Totuși, această afirmație ar trebui interpretată adăugând că principiul a fost pus în practică cu diferite grade de strictețe. Că o consecință, adesea a existat o discrepanță între funcțiile reale și realizarea puterilor. Acest lucru a condus la evoluția diferitelor noțiuni ale administrației, una materială și una organizațională. Administrația publică în mod concret constituie activitatea administrativă și, deci, conceptul concret de administrație se concentrează pe specificul activității de stat administrative. Administrația publică în sensul organizațional este, pe de altă parte, totalitatea organelor administrative altele decât organele legislativului, ale sistemului judecătoresc și guvernului[3]. În toate sistemele juridice europene este posibilă distingerea cercetării pentru unirea diferitelor forme de exprimare a puterii statelor într-o singură definiție și, în acest

---

[1] Ioan Alexandru, op. cit., p. 58 și urm, I. Deleanu, Drept constituțional și instituții politice, București, 1991; I. Muraru, Drept constituțional și instituții politice, Ed. Actami, București, 1993; I. Vida, Puterea executivă și administrația publică, București, 1993.

[2] O. Mayer, *op. cit.*, subsol 4, care plasează guvernul de partea executivului în cadrul administrației în sens restrâns: „Funcția Guvernului este, în esență, executarea voinței Statului".

[3] În plus, după cum afirmă J. Schwarze, *op. cit.*, p. 12, s-a dezvoltat într-o oarecare măsură un concept suplimentar de administrație în sens formal; acesta acoperă toate activitățile exercitate într-o anumită societate de către organele a căror sarcină principală este administrarea în sens material, fie că aceste activități sunt în sens material administrative, guvernamentale, legislative sau judecătorești.

fel, dându-se un contur conceptual „administrației". Foarte evidente sunt încercările de a da o definiție satisfăcătoare în Franța și Germania. În Franța, punctul de pornire pentru conceptul material de administrație a fost separarea puterii în trei: legislație, administrație plus guvernare și jurisdicție. Legiferarea stabilește regulile generale ale organizării de stat: „Legifere c'est poser les regles generales qui regissent dans la communaute naționale l'ensemble des activites, privees ou publiques".

Pe de altă parte, „administrația" este descrisă după cum urmează: „L'administration, elle assume une gestion: administrer, c'est accomplir la serie des actes que requiert, au fil des jours, la poursuite d'un certain but. L'action administrative este donct tout a la fois, continue et concrete deux traits „par lesquels elle se distingue de l'activite legislative"".

Puterea judecătorească este separată de administrație în ceea ce privește relația acesteia cu dreptul: „Le juge a pur fonction d'appliquer le droit a la solution de litiges. ... L'administration est, elle aussi, soumise au droit, mais, contrairement au juge, elle agist de son propre mouvement, en dehors de toute contestation. D'autre part, le droit constitue pour elle une limite, non un but, elle agit dans le cadre du droit, mais non pas „seulement – comme le juge – pour faire respecter le droit" ".

Pentru puterea judecătorească, legătura cu dreptul este un scop în sine; pentru administrație, dreptul reprezintă limitele realizării unor scopuri care țin atât de organizarea și executarea legii, cât și de gestiunea afacerilor statului sau ale colectivităților locale.

Conceptul de „administrație", distins astfel de „legislație" și „jurisdicție", are un corespondent suplimentar, în forma de „gouvernement". „Gouvernement" nu este înțeles că o sursă independentă de putere, ci în sens de autoritate situată deasupra administrației în termeni politici, și fără a fi legal separat de administrație, determină direcțiile de acțiune ale administrației.

În Franța, definiția precisă a termenului de „administration publique" a evoluat cu referință specială la domeniul dreptului administrativ. Acest termen a avut și are relevanță în mod special în distingerea între competențele Curților administrative și ale tribunalelor de drept comun.

În secolul al XIX-lea, conceptul de „puissance publique" (autoritate publică) a fost cel mai proeminent; a existat o distincție între „actes d'autorite", (actele de autoritate), care erau de competența „puissance publique" (autorități publice) și „actes de gestion", care conțineau elemente ale dreptului privat.

Începând cu procesul „Blanco" (1873), în care „Tribunal des Conflicts" pentru prima dată s-a concentrat asupra criteriului de „service public" pentru a determina jurisdicția (sfera de autoritate) a tribunalelor administrative, „Ecole du service publique" (Duguit, Jeze, Bonnard, Rolland, ș.a.) a început să câștige în influență către sfârșitul secolul al XIX-lea. Nu mai era agreat conceptul de „puissance publique", ci cel de „service public", care a ajuns să fie considerat că o trăsătură determinantă a administrației, al cărei scop era considerabil redefinit că fiind asigurarea realizării obiectivelor statului. Între timp, chiar și criteriul de „service public" a ajuns să fie pus la îndoială, ceea ce a dus la o reabilitare parțială a criteriului de „puissance publique" (Hauriou, Berthelemy).

Dacă există un anumit consens în privința faptului că „service public" nu acoperă toate aspectele administrației publice, acest concept totuși reprezintă cel mai frecvent punct de pornire în toate încercările de a realiza o definiție satisfăcătoare.

„Service public" descrie (în sens material) „une activite assumee par une collectivite publique en vue de donner satisfaction a un besoin d'interet general"[1]. Interesul general sau public, că scop al acțiunii administrative, reprezintă o legătură cu acele definiții ale administrației care sunt orientate în jurul conceptului de „puissance publique". Așa cum Rivero a afirmat: „L'administration apparaît donc comme l'activite par laquelle les autorites publiques pourvoient en utilisant le cas echeant les prerogatives de la puissance publique, a la satisfaction des besoins d'interet public"[2].

În vreme ce acest concept material de „administrație" este concentrat asupra activităților administrative, conceptul organizațional

---

[1] A. de Laubadere, *Traite de droit adminstratif*, Paris 1984, p. 41 și urm.

[2] J. Rivero *„Vers un droit commun europeen: nouvelles perspectives en droit administratif"*, Publications of the European University Institute, vol. I, Florence, 1978, p. 14 și urm.

se referă mai degrabă la organele preocupate de sarcini administrative: „L'administration est l'ensemble des organismes qui sous l'autorite du Gouvernement, participent a l'execution des multiples taches d'interet general, qui incombent a l'Etat".

Din perspectivă germană, apropierea de Carre de Malberg (1920) apare instructivă, cel puțin din punct de vedere istoric. El afirma, pe baza Constituției celei de-a treia Republici, și în contrast cu dreptul constituțional german: „La Constitution francaise, en effet, ne definit pas la legislation mais seulement l'administration, don't elle dit que le domaine coincide avec l'execution des lois; de la se deduit alors la definition de la puissance legislative: celle-ci comprend tous les actes qui ne rentrent pas dans la fonction d'execution"[1].

Tehnica lui Malberg definește în termeni pozitivi conceptul de administrație și apoi continuă să definească în termeni negativi, legislația ca tot ceea ce nu implică executarea activităților legislative și judecătorești. Ea a fost adoptată mulți ani în dreptul administrativ german, într-un sens exact opus. În acest fel, conform doctrinei standard, dezvoltată de Otto Mayer, „administrația" este „activitatea Statului pentru realizarea obiectivelor sale în interiorul sistemului său juridic, cu excepția puterii juridice". Folosind această teorie, Walter Jellinek a definit administrația ca „activitatea statului sau oricărui alt purtător al puterii publice separată de puterea legislativă și juridică".

În contrast cu definiția negativă care mult timp a dominat și încă mai există și astăzi, Wolff și Bachof, profesori ai școlii germane, au oferit încă de la 1870 o definiție pozitivă pentru conceptul material de administrație: „Administrația în sens material reprezintă o serie de activități diverse ale agenților statului, însărcinați cu sarcini în numele statului și al membrilor săi, că atare. Asemenea acțiuni sunt determinate obiectiv sau în mod condiționat, adică determinate în mod extrem sau parțial planificate și întreprinse, organizate pe baza autonomiei puterii de decizie"[2]. În ciuda acestei definiții destul de

---

[1] R. Carre de Malburg, *Contribution a la Theorie generale de l'Etat,* Paris, 1920 vol.1, p. 900 și urm.

[2] Administrația reprezintă acel punct de mediere între voința Statului și condițiile sale naturale, reale. Administrația se infiltrează în întregul stat și este activă în orice domeniu.

abstracte şi generale, Wolff şi Bachos considerau că nu există un concept de administraţie, care poate fi folosit în orice împrejurare. Mai mult, un alt doctrinar german Forsthoff, chiar porneşte de la premiza că administraţia nu poate fi definită, ci doar descrisă.

Dar, chiar o construcţie conceptuală pur descriptivă necesita, pentru selectarea fenomenelor descriptive, o noţiune abstractă a conturului de bază a tabloului conceptual ce urmează a fi completat. În acest fel, în conceptualizarea administraţiei în sens material, în dreptul administrativ german actual, o apropiere asociată, care implică atât construirea unor schiţe naţionale abstracte, cât şi o înşiruire descriptivă a fenomenelor în detaliu, a devenit o problemă curentă. În acest sens, H. Maurer propune următoarele caracteristici că trăsături tipice:

- administraţia este un „acord social"
- administraţia este preocupată de „interesul public"
- administraţia este mai presus de toate „un acord activ care ţinteşte spre viitor"
- administraţia ia „măsuri concrete pentru reglementarea cazurilor individuale"[1].

Administraţia publică în sens organizaţional include toate instituţiile care, în cea mai mare parte, îndeplinesc activităţi administrative. Construindu-se pe aceasta, toate activităţile aparţin administraţiei publice în sens formal şi sunt întreprinse de administraţie în sens organizaţional. În această măsură, imaginea în dreptul administrativ german reflectă concepţia curentă din dreptul francez. Situaţia este diferită în Regatul Unit, pentru că acolo administraţia publică a ajuns să fie privită că un obiect cu semnificaţie juridică mai târziu decât în ţările Europei Continentale,

„Dreptul administrativ", a cărui existenţă este încă negată de A. V. Dicey în lucrarea să principală, apărută în 1885, dar a avut o influenţă mare până în secolul XX, este încă o disciplină relativ tânără în Regatul Unit[2]. Acest fapt – împreună cu trăsăturile caracte-

[1] H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Ediţia a 5-a, München 1986, p. 40 şi urm.

[2] A.V. Dicey, Introduction to the Law of the Constitution, 1885, p. 203 – 230.

ristice ale gândirii juridice engleze – se poate să fi contribuit la faptul că teoria britanică asupra dreptului administrativ este marcată mai curând de încercări pragmatice decât definiţional – doctrinare. În acest mod, E.C.S. Wade şi A.W. Brodley descriau dreptul administrativ că „dreptul care este în legătură cu administraţia publică"[1]. Funcţia administrativă sau executivă se distinge de funcţia legislativă: „funcţiile Guvernului au fost adesea divizate în trei clase mari: legislative, executive (sau administrative) şi juridice".

Conceptul de „guvern" include aici întreaga putere de stat, în vreme ce alteori pur şi simplu descrie puterea executivă sau guvernul într-un sens restrâns, care împreună cu partenerul sau complementar, administraţia, exercită funcţia executivă. Rolul legislativ este, într-un sens instituţional, în principal localizat în Parlament şi este superior atât celui executiv cât şi judecătoresc. „Parlamentul, că instituţie legislativă, este suveran şi dincolo de controlul juridic"[2]. Supremaţia Parlamentului este caracteristica dominantă a separaţiei puterilor în Anglia.

În ceea ce priveşte distincţia între funcţiile legislativă şi executivă, O. Hood Philips afirma că: „Funcţia executivă sau administrativă reprezintă activitatea generală şi detaliată a guvernului conformă cu legea, incluzând identificarea strategiilor modului în care legea poate fi făcută să faciliteze o strategie". În contrast, funcţia juridică constă din „interpretarea legii şi din aplicaţiile ei la faptele proceselor particulare".

În celelalte state membre ale Uniunii Europene, căutarea unei înţelegeri conceptuale a administraţiei publice a condus la încercări mai mult sau mai puţin cuprinzătoare de definire. Astfel:

---

[1] „Dreptul administrativ este o ramură a dreptului public care se ocupă cu conţinutul, puterile, datoriile, drepturile şi sarcinile diferitelor organe ale Guvernului angajate în administraţie. Sau, mai concis, dreptul care se înrudeşte cu administraţia publică", E.C.S. Wade & A.W. Brodley, *Constitutional on Administrative Law*, London/New York, 1985, p. 593.

[2] Pentru a înţelege suveranitatea parlamentară, a se vedea A.V. Dicey, *op. cit.*, p. 29 şi 39. Asupra înţelegerii actuale a ceea ce ei denumesc supremaţia parlamentară, vezi O. Hood Phillips and I. Jackson, *Drept constituţional şi administrativ*, Londra, 1978.

Belgia: Ca şi în doctrina dreptului administrativ francez, există o distincţie între conceptul funcţional şi organizaţional de serviciu public.

Danemarca: În doctrina administrativă daneză, se poate găsi încă o dată „definiţia negativă", potrivit căreia administraţia publică este descrisă ca acea parte a activităţilor statului care nu sunt nici legislative, nici juridice.

Grecia: de asemenea este curentă distincţia între conceptele formal şi material de administraţie, de exemplu P. Dagtoglou.

Irlanda: Administraţia centrală, autorităţile locale şi corpurile resurselor statului sunt de obicei incluse în conceptul de administraţie, în sens organizaţional, deşi trebuie de notat că aceste „corpuri", din punct de vedere funcţional, îndeplinesc nu numai sarcini executive, dar şi sarcini legislative şi juridice.

Italia: Potrivit lui G. Landi şi G. Potenza, „Manuale di Dirrito Amministrativo", funcţia executivă poate fi distinsă de funcţiile legislativă şi juridică prin limitarea sa la urmărirea unor obiective concrete. De altfel, dintr-un punct de vedere conceptual, există o distincţie între activităţile administraţiei şi administraţia publică în sens subiectiv.

Luxemburg: Ca şi în Franţa, conceptul de „serviciu public" formează miezul definiţiei de administraţie: „administraţia publică este ansamblul de servicii publice, care, sub impulsul general al organelor puterii suverane, asigură multiple activităţi ale statului pentru realizarea binelui public".

Olanda: Conceptul de administraţie publică descrie atât totalitatea organelor administrative, cât şi funcţia administraţiei. Funcţia administraţiei este descrisă în termeni negativi cu referire la legislaţie şi justiţie, sau în termeni pozitivi, ca „întreprinderea oficială a problemelor publice prin serviciul public".

Portugalia: M. Caetano, distinge între un concept organizaţional de administraţie publică şi conceptul de administraţie publică în sens material. Ultimul din cele două concepte este definit ca totalitatea deciziilor şi măsurilor prin care statul şi alte corpuri publice, care acţionează conform unor linii directoare determinante politic – direct sau prin sprijinul, sfatul şi coordonarea activităţilor private – asigură

îndeplinirea nevoilor comunității pentru bunăstarea indivizilor. În acest scop, se asigură măsuri corespunzătoare la nivel național.

Spania: R. Entrena, „Curso de derecho administrativo" face distincție între conceptele subiectiv, obiectiv și formal ale administrației publice. De asemenea, F. Garrido Falla, „Tratado de derecho administrativo", vol.I, în primul capitol, pornind de la înțelesul etimologic al expresiei și utilizând mijloace comparative, încearcă o explicație detaliată a conceptului de administrație publică; vezi de asemenea E. Garcia de Enterria.

În *Franța, Germania și Regatul Unit al Marii Britanii* dificultățile în realizarea unui concept unic de administrație publică au fost în mare măsură rezultatul faptului că organele administrative, care s-au maturizat ca o consecință a separației puterilor, au exercitat nu numai funcții executive în sens restrâns, dar ele au fost și simultan active în domeniul cvasi-juridic.

§ 5. Geneza și evoluția dreptului administrativ în țări din Uniunea Europeană

5.1. Franța

Dreptul administrativ francez actual își are originea în ultimii ani ai secolului al XVIII-lea. Deja, în vechiul regim, un sistem de administrație centralizat și ierarhic, a devenit binecunoscut. Deși acest sistem administrativ, care era controlat de rege, nu era supus unui sistem de drept administrativ în sensul curent al termenului, totuși, a apărut la sfârșitul vechiului regim un sistem de reguli administrative, influențat inițial de dreptul roman și de cel canonic și, din ce în ce mai mult de-a lungul secolului al XVIII-lea, de filosofia iluministă[1].

Revoluția din 1789 și Declarația Drepturilor Omului și Cetățeanului, au marcat tranziția de la un stat polițienesc la un stat bazat pe reguli de drept. Aceasta a însemnat că a fost realizată,

---

[1] J. L. Mestre, *Fundamentele istorice ale dreptului administrativ francez*, în 1982 – 1983, EDCE nr. 34, p. 63 și urm.; de asemenea, F.P. Benoit, *Fundamentele justiției administrative*, 1974, Paris, p. 283 și urm.

pentru prima dată, baza necesară pentru crearea unui sistem modern de drept administrativ, adică administrația publică supusă statului de drept.

Dezvoltarea ulterioară a dreptului administrativ a fost puternic influențată de diferitele forme de dezvoltare a protecției legale. După 1789, a fost respectată o strictă separație între puterea executivă și cea judecătorească, sub care orice amestec al Curților în administrație a fost interzisă[1]. Faptul că supravegherea administrației de Curțile independente a fost interzisă este explicată prin atitudinea reacționară a acestora de-a lungul vechiului regim. Curțile pre-revoluționare („Parlaments") au împiedicat tentativele de reforme ale administrației și s-au arătat ostile Revoluției.

Din cauza acestui strict regim de separație a puterilor, nu a revenit Curților, ci administrației înseși, să adjudece nemulțumirile împotriva acțiunilor administrative. Această sarcină a fost atribuită Consiliului de Stat, care a fost înființat prin Constituția Anului VII (1799), că scop consultativ al guvernului. După puțin timp, opiniile sale s-au bucurat de un grad înalt de autoritate și au devenit practic obligatorii pentru autoritățile inferioare. În 1872 Consiliul de Stat a dobândit o secțiune specială pentru litigii[2]. În termeni instituționali, Consiliul de Stat trebuia încă să fie considerat că parte constitutivă a executivului, membri lui fiind mai curând funcționari de stat decât judecători. Între timp, totuși, Secțiunea pentru litigii a Consiliului de Stat s-a emancipat de la rolul ei original și obișnuit, acționând că o Curte administrativă independentă.

Totuși, nu a fost Consiliul de Stat, ci Tribunalul de Conflicte primul care a arătat clar independența de care se bucură dreptul administrativ în relație cu dreptul privat. Ideea principală în decizia Blanco din 1873, considera că responsabilitatea autorităților publice să fie supusă nu principiilor fundamentale ale Codului Civil care reglează relațiile între indivizi, ci acelor „regle speciales qui varient

---

[1] Legea (referitoare la organizarea judiciară) din 16 – 24 august 1790, art. 13.

[2] Detalii suplimentare în: Consiliului de Stat, istoria să extrasă din documentele epocii, 1974, Paris; de asemenea, J.M. Auby, R. Drago, *Tratat de contencios administrativ*, Paris, 1984, ediția a 3-a, vol.1, p. 233 – 243.

suivant les besoins du service et la necessite de concilier les droits de l'Etat avec les droits prives". Astfel, responsabilitatea autorităților publice a fost supusă unui set special de reguli ale dreptului public.

Punctul de plecare al deciziei, Tribunalului de Conflicte, a fost întrebarea referitoare la limitele competenței între administrație și Curți în domeniul responsabilității statale. În trecut, întrebările despre jurisdicție au format adesea baza teoriei dreptului administrativ[1]. Problema fundamentală de descoperire a unui criteriu decisiv pentru constituirea dreptului administrativ, care-și găsește cea mai clară expresia în controversatele concepte de „autoritate publică" și „serviciu public"[2] poate fi urmărită prin demarcația din trecut între jurisdicția Curților administrative și cea a Curților ordinare. Mai ales în domeniul procedural, dreptul administrativ francez a fost proiectat să se ajusteze acestei distincții.

Astfel, Curțile administrative nu au fost create pe temeiul că dreptul administrativ existent a cerut organe specifice pentru intrarea lui în vigoare. De fapt, a fost invers, „organele legale revizuite ale administrației au creat propria lor materie fundamentală, numită drept administrativ".

Urmărind fondarea Secțiunii pentru litigii a Consiliului de Stat (1872) pe de o parte și îndrumarea deciziei Blanco a Tribunalului de Conflicte pe de alta, dreptul administrativ de la sfârșitul secolului al XIX-lea s-a dezvoltat că o ramură separată a dreptului, având propriile sale baze teoretice. Printre autorii îndrumători care au formulat domeniul pentru această dezvoltare, o mențiune specială trebuie făcută despre Edouard Laferriere[3], a cărui lucrare „Tratat despre jurisdicția

---

[1] H.D. Jarass, citează cu titlu de exemplu, distincția dintre „domeniul public" și „domeniul privat", „contract administrativ" și „contract privat", „gestiune publică" și „gestiune privată", „agent public" și „salariat privat", „servicii publice" și „servicii particulare".

[2] Asupra acestui punct, J.B. Geffroy, *Serviciul public și prerogativele puterii publice*, 1987, p. 49 și urm.; asupra dezvoltării conceptului de drept administrativ, J. Rivero, *Drept administrativ*, Paris, 1985, p. 31 și urm.

[3] Asupra locului important ocupat de E. Laferriere în dezvoltarea dreptului administrativ francez că disciplină, G. Langrod, *Franța*, p. 67, 68 și urm. Operele majore care au urmat au jucat un rol important în dezvoltarea ulterioară a dreptului administrativ francez că disciplină: L. Duguit, Tratat de drept

administrativă şi recursurile contencioase", care a apărut în 1887, a fost pentru multă vreme privită că biblia dreptului administrativ. Totuşi, Consiliul de Stat a fost, în primul rând, acela care, prin jurisprudenţa să, a exercitat o influenţă decisivă asupra dreptului administrativ francez. Corpusul principal al dreptului administrativ francez poate fi privit, în esenţă, că fiind creaţia sa.

5.2. Anglia

Trăsătura distinctivă a sistemului de drept administrativ britanic este absenţa separării formale dintre dreptul privat şi dreptul cutumiar/jurisprudenţial. În urma modificării operate de statutul parlamentar, autorităţile publice sunt subiect al dreptului cutumiar. În principiu, controlul juridic al acţiunii administrative nu este exercitată de o magistratură specială ci de tribunalele ordinare[1].

Baza constituţională pentru aceste principii este dată de A.V. Dicey, în lucrarea să Introducere în studiul dreptului constituţional, care a apărut în 1885. El derivă aceste principii din doctrina „suveranităţii legii"[2], care reprezintă al doilea pilon major al constituţiei nescrise a Angliei (celălalt fiind suveranitatea parlamentului). La Dicey, doctrina „suveranităţii legii" impune în primul rând regula că executivul este circumscris de lege şi toate acţiunile arbitrare ar trebui excluse, în al doilea rând impune principiul egalităţii dinaintea legii, care exclude posibilitatea unei

---

constituţional, 1921, M. Hauriou, *Tratat de drept administrativ*, 1933, G. Jeze, *Principii generale de drept administrativ*, 1925 – 1936, M. Waline, *Drept administrativ*, 1963.

[1] În Regatul Unit al Marii Britanii şi Irlandei de Nord, există trei sisteme legale separate, fiecare avându-şi propria-i organizaţie judiciară, i.e. Anglia şi Ţara Galilor, Scoţia, Irlanda de Nord (pentru mai multe detalii, cf. E.C.S. Wade, A.W. Bradley, *Drept constituţional şi administrativ*, ediţia a 10-a, Londra/New York, 1985). Punctele în care dreptul administrativ al Irlandei de Nord (cf. A.G. Donalson, *Câteva aspecte comparative ale dreptului irlandez*, p. 181 şi urm.) şi acela al Scoţiei (cf. J.D.B. Mitchell, *Drept constituţional*, ediţia a 2-a, partea a 3-a, diferă de dreptul administrativ englez nu sunt discutate aici.

[2] A.V. Dicey, *Introducere în studiul de drept constituţional* (ediţia a 10-a, 1959, retipărită la Londra în 1979), p. 183 şi urm., în particular sumarul, p. 202 şi urm.

ordini legale separate sau un sistem de justiție separat pentru acțiunea administrativă, și în al treilea rând, concluzia că Constituția este rezultatul dreptului privat, așa cum este pus în practică de tribunalele ordinare și întărit peste Coroană și servitorii acesteia. Analiza lui Dicey culminează cu declarația că „În Anglia ... sistemul dreptului administrativ și chiar principiile pe care este așezat nu sunt, de fapt, cunoscute"[1]. Dicey subliniază superioritatea dreptului englez față de dreptul administrativ francez și protecția pe care o prevede, atribuindu-i celui de-al doilea funcția esențială de a scuti funcționarii civili de răspundere, sau cel puțin de diminuarea greutății acesteia. Deși concepția greșită a lui Dicey despre dreptul administrativ a fost criticată chiar din timpul vieții sale, teoriile lui au continuat să exercite o influență importantă chiar până în sec. XX.

În același timp, tradiția dreptului administrativ englez, ale cărui origini coboară în timp către sfârșitul sec. XVII, continuă să-i influențeze spiritual[2]. Chiar și înainte de această perioadă, fusese dezvoltată o formă elementară de control care, în timpul dinastiei Tudor, a culminat cu înființarea tribunalului numit Star Chamber (The Star Chamber Court), care exercita un anumit control asupra autorităților administrative inferioare. Ulterior, acest tribunal a degenerat într-un instrument aflat în serviciul puterii arbitrare exercitată de dinastia Stuart. Pe parcursul disputei constituționale dintre Stuart și tribunalele lor, pe de o parte, și parlament împreună cu tribunalele de drept civil pe de alta, Star Chamber și, în consecință, jurisdicția să asupra acțiunii administrative care era „viciată de stigmatul domniei tiranice", au fost abolite. La sfârșitul sec. XVII, urmând „glorioasa revoluție" din 1688 – 1689, principiile fundamentale ale dreptului administrativ modern din Anglia au fost instituite: disputele privind acțiunea administrativă urmau să fie soluționate de tribunalele ordinare, mai exact prin mecanismul ordinelor date unei instanțe de a înainta dosarul altei instanțe superioare, prin mecanismul prohibiției și al ordinului judiciar prin care se cere unui funcționar public să-și îndeplinească obligațiile ce-i revin în calitatea pe care o are. Multe din principiile dreptului

---

[1] *Ibid*, p. 330.

[2] H.W.R. Wede, *Drept administrativ* (ediția a 5-a, Oxford, 1982), p. 15.

administrativ de sine stătător continuă în prezent să se aplice acolo unde se potrivesc cu jurisprudența din această perioadă. Chiar dacă au continuat să se dezvolte ca rezultat al multor reforme individuale, aceste principii au rămas în esență intacte până la sfârșitul sec. XIX.

Modernizarea teoriei tradiționale a dreptului administrativ a fost provocată până la urmă de efectele revoluției industriale și de crearea unui stat al bunăstării și în paralel de schimbările apărute în rolul administrației[1]. Progresul tehnologic a determinat ca parlamentul să nu mai fie în poziția de a reglementa satisfăcător probleme complexe, precum căile ferate (și, mai târziu, transportul rutier), standarde de siguranță în timpul producției de masă, etc. Ca rezultat, s-a uzat mai mult de practica delegării puterilor legislative către guvern sau către corpuri administrative anume alese, a căror echipă de specialiști era mai în măsură să emită reglementări detaliate și să reacționeze într-un mod flexibil față de noile evoluții. Astfel, practica delegării legislației către administrație s-a extins considerabil către sfârșitul sec. XIX[2]. De asemenea, în timpul primului război mondial puterile executivului de a emite reglementări ministeriale și de a stabili tribunalele administrative au fost considerabil mărite.

Aceste evoluții au dat naștere la o mulțime de critici la adresa puterii excesive deținută de executiv, care era condamnată de lordul Hewart, pe atunci ministru de justiție, denunțând-o că fiind „noul despotism"[3]. Ca rezultat al acestui criticism s-a creat o comisie desemnată să examineze puterile ministeriale. Comisia și-a depus raportul în 1932 (Raportul Donoughmore). Una din recomandările sale, anume reforma controlului democratic asupra legislației delegate, a fost realizată în parte prin Legea instrumentelor legale din 1946.

Oricum, transferul nesupravegheat al puterilor judiciare și cvasi-judiciare către ministere și către anumite tribunale, care era și el supus criticii în raport, s-a extins de fapt după al doilea război

---

[1] J.F. Garner, Anglia, în Geschichte der Verwaltungsrechtswissenschaft în Europa, 1982, Frankfurt, p. 49, 55 și urm.

[2] Un pas important în acest domeniu a fost făcut prin Raportul comitetului pentru puterile ministerelor, 1932.

[3] Lord Hewart de Bury, Noul despotism, 1929, Londra.

mondial. Această situație a fost remediată într-o anumită măsură numai după Legea investigațiilor și tribunalelor din 1958 care, în esență, urmărea recomandările Raportului Franks[1].

Urmând în anii '40 și '50 o perioadă de încorsetare judiciară, în cursul căreia puterile administrației au fost supuse unei interpretări extrem de vagi, numai începând cu anii '60 se poate observa o reafirmare și extindere a principiilor revizuirii juridice a acțiunii administrative. Încă din 1971, lordul Denning M.R. a conchis că această perioadă a fost martora creării unui sistem cuprinzător al dreptului administrativ din Anglia. Zece ani mai târziu, lordul Diplock a descris această dezvoltare că „acel progres spre un sistem cuprinzător al dreptului administrativ, pe care îl consider că fiind cea mai mare realizare a tribunalelor engleze din cariera mea juridică"[2].

5.3. Germania

Dreptul administrativ predominant în R.F.G. este rezultatul unei evoluții ale cărei etape principale merg de la administrația statului polițienesc din sec. XVII-XVIII, trecând prin administrația statului constituțional liberal din sec. al XIX-lea, până la administrația statului constituțional social (și) sec. al XX-lea și forma să distinctă sub Constituția de la Bonn[3].

Statul absolutist, care s-a format inițial în Landurile Germaniei, și-a exercitat funcțiile nu numai în direcția creșterii veniturilor pentru întreținerea unei armate și a unei Curți Regale, dar și în cea a

---

[1] Raportul comitetului pentru tribunale administrative și anchete, 1957, Cmd. 218.

[2] Lord Diplock, în Inland Revenue Cmrs. v. Federația națională a micilor oameni de afaceri, 1982, AC, p. 617; decizia este reprodusă de J. Beatson, M.H. *Matthew*, în Drept administrativ: cazuri și materiale, 1983, Oxford, p. 346 și urm., până la 354.

[3] Despre această tendință, H.J. Wolff, O. Bachof, Verwaltungsrecht 1 (ediția a 9-a, München, 1974), p. 38; H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht* (ediția a 5-a, München, 1986), p. 12; E. Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, vol.1: considerații generale (ediția a 10-a, München, 1973), p. 19; P. Badura, *Verwaltungsrecht im liberalen und im sozialen Rechtsstaat*, 1966, Tubingen, și, de același autor, Das Verwaltungsrecht des liberalen Rechtsstaates, 1967, Gottingen.

ameliorării stării materiale a cetățenilor, care l-au făcut un „stat al bunăstării comerciale"[1]. Autoritatea politică a acoperit, practic, întreaga administrație internă. Sporirea funcțiilor administrative, care s-au extins practic în fiecare formă de activitate umană, a fost însoțită de creșterea birocrației formate prin serviciul civil profesional. Autoritățile publice n-au fost supuse unor reglementări legale restrictive. Suveranul se eliberase de limitările impuse puterii lui prin averi în sistemul legal al Evului Mediu, iar rolul său de creator liber al legii a crescut că atare[2]. Individul trebuie să accepte intruziunile suveranului, dar el a putut să ceară despăgubiri de la stat, care a fost conceput ca entitate legală separată (supus dreptului privat), distinctă de monarhul cu putere suverană (așa-numita Fiskustheorie: „accept and liquidate").

Mișcarea constituțională a sec. al XIX-lea, care a fost condusă de burghezie, a țintit spre numeroasele și nestânjenitele intruziuni ale monarhului. Obiectivele acestei mișcări, și anume separația puterilor (care permitea reprezentanților poporului să participe la procesul luării de decizii), egalitatea în fața legii pentru toți cetățenii și recunoașterea sferelor de libertate individuală, în care statul nu putea să se amestece, au fost realizate de constituțiile landurilor de la jumătatea sec. al XIX-lea. Pe viitor, orice încălcare a libertăților cetățeanului și a drepturilor de proprietate cerea autoritatea unui statut obținut prin cooperarea reprezentanților poporului. Instrumentele emise de autoritățile administrative, incluzând reglementările lor, erau subordonate statutelor. Întemeierea acestor principii, care au asigurat că administrația a respectat legea, a pus temelia dezvoltării unui sistem modern de drept administrativ. O descriere clasică a dreptului administrativ sub un sistem constituțional-liberal, poate fi găsită în Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht[3], publicată în 1895 – 1896, care a exercitat o mare influență în practica

[1] Conform H.J. Wolff, O. Bachof, loc.cit., nota de subsol 1, p. 39.

[2] *Ibid*, p. 41.

[3] Conform O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, vol.1 și 2, 1895 – 1896, Leipzig; de asemenea, E.V. Heyen, O. Mayer, Studien zu den geistigen Grundlagen seiner Verwaltungswissenschaft, 1981, Berlin.

şi teoria dreptului administrativ, apreciată şi dincolo de frontierele Germaniei.

În a doua jumătate a sec. al XIX-lea, s-au înfiinţat tribunalele administrative autonome, care au dus o existenţă separată de administraţie şi tribunalele ordinare[1]. Contrar a ceea ce s-a produs în Franţa, unde dezvoltarea jurisdicţiei administrative s-a format printr-o instituţie centrală – Conseil d'Etat – sistemul judiciar german s-a dezvoltat de jos în sus, adică de la Lander (land). După ce tribunalele administrative au fost înfiinţate în 1863, etapa decisivă următoare în dezvoltarea jurisdicţiei administrative a fost înfiinţarea Înaltei Curţi Administrative Prusace (O.G.V.), între 1872 – 1875.

Sub Constituţia Weimar (1919) şi Legea Fundamentului de la Bonn din 1949, care a urmat perioadei totalitare a Statului Naţional Socialist, administraţia publică a evoluat de la un sistem constituţional liberal, la unul de stat, care a integrat legile sociale şi cutuma. Pe când administraţia sec. al XIX-lea se limita în mod esenţial la garantarea securităţii statului şi menţinerea legii şi a ordinii, rolul său acum s-a transformat tot mai mult în acela de furnizor de servicii. Industrializarea şi urbanizarea societăţii, mişcările sociale ce au urmat ambelor războaie, ca şi o serie de crize economice, au condus la revendicări pentru „clauza bunăstării" (Forsthoff's „Daseinsvorsorge"), elaborată de stat, pe care administraţia a încercat să o satisfacă prin înfiinţarea utilităţilor publice municipale şi a corporaţiilor de transport public şi prin asigurarea serviciilor sociale şi culturale. În plus faţă de această deplasare a interesului în sarcinile administraţiei, s-a produs, ca rezultat al creării R.F.G., o transformare fundamentală în sistemul dreptului administrativ şi, în cadrul său constituţional.

---

[1] Pentru puncte de vedere opuse asupra introducerii Curţilor administrative, conform argumentelor lui O. Bohr, *Der Rechtsstaat* (ediţia 1, Kassel/Gottingen, 1864) şi R. Greist, Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte în Deutschland (ediţia a 2-a, 1879); conform, de asemenea H.V. Erichsen, Verfassungs- und Verwaltungsrechtsgeschichtliche Grundlages der Lehre vom fehlerhaten belastenden Verwaltungsakt und seiner Aufhebung im Prozess, 1971, Frankfurt, p. 270.

5.4. Italia

Perioada de formare a dreptului administrativ italian este în general plasată între sfârşitul sec. XVIII (după Revoluţia franceză) şi sfârşitul sec. XIX[1]. În timpul primei jumătăţi a sec. XIX, regimul legal aplicabil administraţiei s-a dezvoltat într-o mare măsură în concordanţă cu sistemul juridic obişnuit (ius commune), care se aplica deopotrivă autorităţilor administrative şi părţilor private. În timpul acestei perioade, teoria juridică a fost dominată de personalitatea lui G.D. Romagnosi care, spre deosebire de contemporanii săi, a recunoscut că dreptul administrativ nu mai poate fi adaptat în mod satisfăcător în interiorul variatelor categorii ale dreptului roman, revendicându-şi propriile principii de bază. Datorită operei sale, Principi fondamentali di diritto amministrativo[2], care a fost publicată în 1814, a devenit părintele fondator al dreptului administrativ italian şi după unele opinii, al dreptului administrativ european.

În timpul dominaţiei napoleoniene, sistemul dreptului administrativ al statelor italiene a fost influenţat de modelul francez. Această influenţă s-a făcut simţită şi după perioada Restauraţiei şi a proclamării Italiei că regat (1861).

În perioada care a urmat, au fost promulgate o serie de legi importante, referitoare la administraţia publică[3]. Trebuie menţionată

---

[1] Pentru mai multe detalii, vezi M.S. Giannini, *Drept administrativ,* 1970, Milano, vol.1, p. 23 şi urm.; de acelaşi autor, *Drept administrativ,* vol.12, 1964, p. 855 – 870; M.D'Alberti, *Le concesioni amministrative.* Aspeti della contrattualita delle pubbliche amministrazioni, 1981, Neapole, p. 49 şi urm.; V.E. Orlando, *Introduzione generale,* în Primul tratat complet de drept administrativ, vol.1, 1900, Milano, p. 48 şi urm; H. Sordi, *Giustizia e amministrazione nell'Italia liberale* (La formazione ella nazione di interese legitimo), 1985, Milano, Giuffre; F.D'Alessio, *Dalla dichiarzione dei diritti dell-'uomo al moderno stato di diritto,* 1940, Padova, vol1, p. 493; S.Cassese, *La formazione dello Stato amministrativo,* 1974, Milano, Giuffre; I. Santangelo Spoto, *Diritto amministrativo,* vol.9, 1898 – 1901, p. 771 – 829.

[2] G.D. Romagnosi, Principi fondamentali di diritto amministrativo, 1814, Milano.

[3] În particular, legea din 3 august 1862, nr. 752 (lucrările religioase) din 14 august 1862, nr. 800 (stabilirea Curţii de auditori), din 20 martie 1865, nr. 2248 (un sistem uniform de administraţie) şi din 25 iunie 1865, nr. 2350

în primul rând legislația privind crearea unui sistem uniform al administrației, din martie 1865, care a fost considerată un fel de cod administrativ. Ea conține legile privind organizarea municipalităților, a provinciilor, a forțelor de poliție, a sănătății publice și a Consiliului de Stat, precum și o lege care abolea sistemul anterior de protecție sub dreptul administrativ și o lege pentru lucrările publice.

Legea care abolea sistemul de protecție sub dreptul administrativ a desființat Tribunalul special de contencios administrativ, care fusese dependent de executiv. Jurisdicția pentru disputele dintre cetățeni și administrație, care implica drepturile subiective ale cetățeanului, a fost transferată tribunalelor ordinare. Legea din 31 martie 1889 a stabilit o secție judecătorească a Consiliului, care urma să aibă jurisdicție în disputele privind legalitatea acțiunilor administrative, acolo unde acestea din urmă încălcau interesul legitim al cetățeanului[1].

În timp ce inițial dreptul judecătoresc era plasat cu fermitate în sfera dreptului privat, spre sfârșitul sec. XIX teoria că relațiile dintre administrație și persoanele particulare intrau în primul rând în sfera dreptului public dobândesc treptat acceptarea[2], sub influența teoriei dreptului administrativ.

(exproprierea); a se vedea și Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, Firenze, 1965; G. Astuti, *L'unificazione amministrativa del Regno d'Italia,* 1966, Neapole; C.Ghisalberti, *Contributi alla storia delle amministrazione preunitarie,* 1963, Milano; E. Ragionieri, *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita,* 1967, Bari.

[1] Despre geneza și dezvoltarea sistemului italian al tribunalelor administrative, M. Stipo, Le origini di giurisdizione verso la pubblica amministrazione e la doppia tutela, 1979, Roma; F. Scoca, Linee evolutive della giustizia amministrativa, în Analele Facultății de Drept, nr. 3, Perugia, 1975; G. Berti, Momenti di trasformazione della giustizia amministrativa, 1972, p. 1861 și urm.; M. Nigro, Giustizia amministrativa, 1983, Bologna, p. 67 și urm.; Il controllo giurisdizionale della pubblica amministrazione, 1971, Turin; F. Schupfer, I precedeni storici del diritto amministrativo vigente în Italia, Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano, vol.1, p. 1089 și urm.; A. Salandra, La giustizia amministrativa nei governi liberi, 1904, Turin.

[2] Că fondator al noii școli italiene de drept public, V.E. Orlando merită o menționare specială. Printre numeroasele sale lucrări: Principii de drept administrativ, 1891, Florența; Criterii tehnice de renaștere juridică a dreptului public, 1889; Drept public genral, 1941, Milano, un loc proeminent este ocupat

Pe parcursul sec. XX, dreptul administrativ italian a cunoscut schimbări mult mai mari. Crizele continue care cuprindeau un stat cu sufragiu limitat, extinderea dreptului de vot, au condus la crearea unui „stato pluri-clase"[1], care, între alte lucruri, a urmărit să asigure protecţia socială pentru clasele sărace. Această schimbare putuse fi deja observată către sfârşitul sec. XIX, în special prin adoptarea legislaţiei sociale şi înfiinţarea întreprinderilor publice. Creşterea intervenţiei în domeniul public a avut loc în paralele cu procesul tehnologic şi revoluţia industrială, care a dus la o creştere a numărului de oameni care se foloseau de serviciile publice.

§ 6. Izvoarele dreptului administrativ în ţări din Uniunea Europeană

Noţiunea de izvor de drept este cunoscută sub două înţelesuri.

În **sens material** prin izvor de drept se înţeleg *condiţiile materiale de existenţă care determină voinţa membrilor societăţii, exprimată în normele juridice,* iar în al doilea **sens, formal**, *se înţelege forma specifică de exprimare a normelor juridice.*

Având în vedere cele de mai sus, izvorul de drept administrativ poate fi definit că **forma specifică de exprimare a normelor de drept administrativ**.

Deoarece nu există numai o singură formă de exprimare a normelor dreptului administrativ, ci mai multe, se vorbeşte despre izvoarele dreptului administrativ (actele normative care de altfel, în ansamblu, formează un sistem).

În cadrul sistemului, ierarhia izvoarelor dreptului administrativ priveşte raportul dintre diferitele acte normative şi are la bază supremaţia legii.

Indiferent de felul actului, forţa juridică obligatorie este aceeaşi, iar actele normative subordonate sunt în consens cu cele faţă de care trebuie să se conformeze.

---

de Primul tratat complet de drept administrativ italian, publicat între 1897 şi 1925, sub direcţiunea să.

[1] Conform M.S. Giannini, *Drept administrativ*, 1970, Milano, vol.1, p. 45 şi urm.

Aşa cum vom arăta, principiul legalităţii administraţiei publice impune că normele privitoare la organizarea şi activitatea administraţiei publice să provină de la autorităţile puterii legiuitoare, prin aceasta manifestându-se subordonarea administraţiei publice în misiunea acesteia de executare a legii[1].

Cu toate acestea, în activitatea de executare a legii, autorităţile administraţiei publice trebuie să aibă posibilitatea de a emite acte normative.

În afara normelor juridice care au ca izvor acte ce ***provin de la puterea legiuitoare***, există deci şi izvoare ale dreptului administrativ care ***provin de la autorităţi ale administraţiei publice*** şi aceasta constituie o particularitate a dreptului administrativ.

În rândul izvoarelor formale ale dreptului intră alături de *actele normative, cutuma, jurisprudenţa şi doctrina juridică*, fiecare având un mod propriu de formare şi validare juridică, diferite de la un bazin de civilizaţie juridică la altul, de la o epocă istorică la alta şi de la un stat la altul.[2]

6.1. Franţa

Principala trăsătură care se distinge în ***Constituţia*** celei de-a cincea Republici Franceze din 4 octombrie 1958, în comparaţie atât cu constituţia anterioară a celei de-a patra Republici, cât şi cu formele de organizare statală în Germania şi Regatul Unit, de exemplu, este, mai ales, poziţia puternică a executivului. Acesta are o structură duală şi constă din preşedintele republicii, care este ales de popor (pentru un mandat de 5 ani) şi guvern, condus de primul-ministru. Relaţia dintre guvern şi parlament este guvernată de art. 34 şi următoarele ale Constituţiei. Numai acele probleme foarte importante care sunt amintite în acele articole pot fi supuse legilor adoptate de parlament. Totuşi, guvernul poate fi împuternicit să emită ordonanţe în aceste domenii printr-o lege adoptată în parlament. În legătură cu

---

[1] Al. Negoiţă, *Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei*, Editura Ateneum, Bucureşti, 1991 şi Editura „Atlas Lex" SRL, Bucureşti, 1993, p. 37.

[2] A se vedea mai pe larg: N. Popa, *Teoria generală adreptului*, Ed. All Beck, 2002, pg. 178 şi urm.

toate celelalte probleme, guvernul are puterea, acționând independent, de a emite ordonanțe (art. 37)[1].

Tribunalele nu sunt îndreptățite să delibereze asupra constituționalității legilor adoptate de parlament. Consiliul Constituțional este cel care exercită o revizuire preventivă a acelor legi, care trebuie să fie supuse spre examinare înainte să fie promulgate. Pe de altă parte, tribunalele, pot, în principiu, fi chemate să controleze legalitatea acțiunilor administrative. Puterile crescute ale ordonanțelor administrative au făcut să sporească, de asemenea, importanța Consiliului de Stat, care din 1958, de asemenea, are puterea de a verifica legalitatea acelor ordonanțe care au fost emise independent de către guvern.

Constituția nu se limitează la a defini competența și, prin urmare, poziția executivului în relație cu legislativul și Curțile. Ea, de asemenea, stabilește limitele în care administrația poate acționa împotriva cetățenilor referindu-se în preambulul său la Declarația Drepturilor Omului și Cetățeanului din 1789, precum și la prevederile Constituției din 1946, pe care le-a confirmat și completat. În virtutea acestor referiri, libertățile publice incluse în aceste prevederi au fost încorporate în constituția actuală. Așa cum Consiliul constituțional a decis, aceste libertăți sunt libertăți constituționale restrictive[2].

Principiile fundamentale ale dreptului administrativ sunt concretizate în constituție, dar ele se dovedesc a fi prea abstracte pentru a constitui un ghid adecvat în rezolvarea disputelor administrative. Suplimentar constituției, *izvoarele dreptului administrativ includ alte norme juridice scrise, dreptul cutumiar, precum și jurisprudența.*

Referitor la ***legislația scrisă***, legile adoptate de parlament privesc numai chestiuni particulare ale dreptului administrativ și ale procedurii administrative[3].

---

[1] Asupra puterilor de legiferare ale guvernului, G. Burdeau, *Drept constituțional și instituții politice,* Paris, 1984, p. 603 și urm.

[2] Decizia Consiliului din 16 iulie 1971. Asupra chestiunii statutului legal al preambulului la Constituția din 1958, de asemenea J. Giquel, A. Hauriou, *Drept constituțional și instituții politice,* Paris, 1985, p. 169 și urm.

[3] Puterile de legiferare ale parlamentului în domeniul dreptului administrativ se bazează pe art. 34 al Constituției, în special față de acele probleme care privesc (a) garanțiile fundamentale pentru beneficiul cetățeanului

Printre aceste legi amintim legile din 1978/1979 referitoare la anumite responsabilităţi în a furniza informaţii şi a argumenta decizia administrativă. Există o tendinţă sporită spre codificarea problemelor specifice dreptului administrativ „special"; de exemplu: Codul administraţiei comunale, Codul mediului, Codul urbanismului. Cu toate acestea, aceste coduri, în esenţă, se rezumă la a se grupa în texte legale relevante şi astfel servesc scopului clarificării legii mai curând, decât să îndeplinească un rol creativ în dezvoltarea ulterioară. În final, reguli de drept administrativ pot fi, de asemenea, găsite în ordonanţele emise de executiv. Directivele Comunităţii Europene sunt, de asemenea, în principiu, încorporate în dreptul francez prin intermediul ordonanţelor[1].

Deşi, în principiu, ***dreptul cutumiar*** este recunoscut fiind o sursă a dreptului, el joacă numai un rol subordonat în dreptul administrativ.

Având în vedere natura fragmentară a legislaţiei existente şi a dreptului cutumiar, ***jurisprudenţa*** este cea care a dat partea exterioară a factorului principal în dezvoltarea dreptului administrativ. Printr-o interpretare liberală a legilor care nu acopereau complet cazurile dinaintea lor şi prin procesul creativ de umplere a golurilor în legislaţia existentă, Curţile administrative au reuşit să creeze un sistem separat de drept administrativ general. Demarcaţia între dreptul administrativ şi dreptul privat, teoria despre diferitele forme de acţiune administrativă (actul administrativ cu particularităţile sale faţă de celelalte acte juridice; contractul administrativ cu specificitatea să faţă de contractul civil), precum şi condiţiile referitoare la substanţa şi forma pentru acţiunea administrativă, pot fi toate urmărite în jurisprudenţa Consiliului de Stat. Această „jurisprudenţă" constituie un sistem de drept, care este flexibil şi capabil să se ajusteze la circumstanţele particulare ale fiecărui caz individual

---

care îi permit să-şi exercite libertăţile civile, (b) sistemul judiciar şi (c) principiile fundamentale de autonomie şi securitate socială.

[1] Legea nr. 46 – 481 din 6 iulie 1966. Despre obiectul legii Comunităţii Europene că sursă directă a dreptului administrativ francez, B. Genevois, *Consiliul de Stat şi dreptul administrativ: Antagonism sau complementaritate?*, 1985.

asupra căruia urmează să se ia o decizie[1]. Deşi prin Constituţie Curţile nu sunt formal împuternicite să emită reguli obligatorii şi general aplicabile, deciziile de îndrumare ale Consiliului de Stat sunt, în general, recunoscute ca fiind legi valabile, Consiliul de Stat însuşi foarte rar deviază de la aceste decizii, iar administraţia se consideră constrânsă de jurisprudenţa lui şi o încălcare a acesteia este pedepsită în acelaşi fel ca o încălcare a legii scrise, adică de o declaraţie de nulitate sau de răspundere a autorităţilor publice. Rivero are dreptate când spune despre statutul legal al jurisprudenţei că e o sursă de drept: „Regula jurisprudenţială din două puncte de vedere, obiectiv în existenţa unei sancţiuni şi subiectiv în sentimentul unei grele obligaţii asupra supuşilor, prezintă toate caracterele regulii de drept"[2].

De mare importanţă practică, deşi subiect de controversă în ce priveşte baza lor teoretică, sunt ***principiile generale de drept***. Pot fi menţionate ca exemplu de principii recunoscute de Consiliul de Stat: drepturile civile reale (în particular cele referitoare la libertatea publică, drepturile individului şi reguli egalitare), drepturile constituţionale în raport cu administraţia şi cu procedura dreptului administrativ (în particular dreptul de a te apăra singur şi dreptul la audiere) şi, în final, doctrina administraţiei conduse în conformitate cu statul de drept[3]. În esenţă, aceste principii sunt îndreptate spre o protecţie legală a cetăţenilor, totuşi ele caută, de asemenea, să fie compatibile cu cerinţele administraţiei. De aceea, principiul continuităţii serviciului public a fost invocat pentru a justifica o restricţie a dreptului la grevă al funcţionarilor de stat[4]. Deci, despre Consiliul de Stat care a făcut uz de facto de aceste principii din 1940 şi le-a aplicat explicit în

---

[1] Asupra caracteristicilor regulilor jurisprudenţei, J. Rivero, *op. cit.*, subsol 9, p. 76.

[2] J. Rivero, *op. cit.*, subsol 9, p. 77. Asupra rolului precedentelor din dreptul administrativ francez, de asemenea G. Vedel, 1985, p. 75 şi urm., în special 82: „Structura dreptului administrativ francez este deci paradoxală şi mai mult englezească decât franceză".

[3] Variatele principii legale sunt enumerate pe larg în G. Vedel, *op. cit.*, subsol 95, p. 390 şi urm.

[4] Decizie directoare a Consiliului de Stat din 7 iulie 1950, asupra posibilităţii de încorporare a acestui principiu în dreptul Comunităţii Europene.

1950[1], se spune uneori că este „inventatorul" teoriei principiilor legale fundamentale, nu trebuie să scăpăm din vedere faptul că Consiliul Constituțional[2] și doctrinarii principali[3] au avut o contribuție considerabilă la dezvoltarea acestei orientări.

Definiția, natura legală și locul ierarhic al principiilor generale rămân obiect de controversă continuă chiar în Franța. Este, desigur, greu de găsit considerații teoretice în formularea argumentelor judecătorilor pentru deciziile Curții. Afirmațiile făcute de membrii Consiliului de Stat dau impresia că, Curțile pur și simplu se limitează ele însele la a confirma existența a deja descoperitelor principii fundamentale[4].

Autorii coordonatori, cu toate acestea, au avut tendința să adere ideii că, Consiliul de Stat acționează cu o capacitate creativă; principiile legale fundamentale au fost incluse în dreptul real pentru prima dată de Curți și trebuie, prin urmare, să fie privite ca fiind parte integrantă a jurisprudenței[5].

---

[1] Decizia din 5 mai 1944, p. 281; din 26 octombrie 1945 și în special 9 martie 1951. Printre alte decizii ale Consiliului de Stat, trebuie acordată o atenție deosebită deciziei din 8 decembrie 1978, prin care dreptul de a duce o viață normală de familie era de asemenea, recunoscut în legătură cu străinii care trăiau în Franța. Creându-și „propriile" principii, Consiliul de Stat evită aplicarea Convenției Europene a Drepturilor Omului.

[2] În special decizia Consiliului Constituțional din 26 iunie 1969, p. 208. Asupra rolului tot mai important jucat de Consiliul Constituțional în dezvoltarea principiilor legale general, B. Jeanneau, *Teoria principiilor generale ale dreptului de-a lungul timpului*, p. 33, 36 și urm.

[3] În mod special B. Jeanneau, *Principii generale de drept în jurisprudența administrativă*, Paris, 1954, că și M. Letoruneur, *Principii generale de drept în jurisprudența administrativă*, Paris, 1951, p. 19. Asupra stadiului actual atins în această dezvoltare, A. de Laubadere, *op. cit.*, subsol 4, vol.1, p. 266 și urm.

[4] O opinie similară poate fi găsită în G. Braibant, *Dreptul administrativ francez*, 1984, Paris, p. 221. Anterior acestuia, R. Latourmerie, Studiu despre metodele jurisdicționale ale Consiliului de Stat, Paris, 1952, p. 177, p. 204 și urm.

[5] J. Rivero, *op. cit.*, subsol 9, p. 78; A. de Laubadere, *op. cit.*, vol.1, p. 269. Pentru o opinie contrară, M. Waline, *Drept administrativ*, ediția a 9-a, Paris, 1963, p. 468.

Ordinea ierarhică a principiilor generale în drept trebuie totuşi să fie definitiv clarificată. Există un acord general că, principiile legale fundamentale, acolo unde nu sunt clar desemnate ca fiind de importanţă subsidiară, au întâietate faţă de orice alte reglementări, incluzând reglementările autonome şi, în consecinţă, constituie un criteriu pentru legalitatea lor. În plus, Consiliul Constituţional a acordat statut constituţional unui număr de principii legale. Implicaţia că aceste principii legale ar putea deroga de la legile adoptate de parlament, devine o problemă practică numai acolo unde Consiliul Constituţional revizuieşte legile înainte de intrarea lor în vigoare.

Dreptul nescris nu poate fi calificat ca o sursă de drept în adevăratul sens al cuvântului, deşi a exercitat o considerabilă influenţă asupra Curţilor în multe domenii. Din cauza exprimării concise a hotărârilor judecătoreşti, adnotările pe decizii sunt de o importanţă considerabilă în înţelegerea variatelor orientări în dreptul administrativ.

6.2. Anglia

În absenţa unei constituţii scrise[1], în Anglia vorbim de o ***Constituţie*** flexibilă. Nu există nici o înregistrare scrisă a principiilor constituţionale ale dreptului administrativ, şi după cum vom vedea în capitolul următor, sursele generale de drept, în consecinţă şi ale dreptului administrativ, din moment ce acesta a fost diminuat pentru a forma o parte a „dreptului ordinar", sunt constituite în primul rând din legislaţie şi apoi jurisprudenţă[2].

Dreptul cutumiar, până acum nu şi-a găsit expresie în jurisprudenţă şi nu are relevanţă în dreptul administrativ. ***„Opiniile doctrinarilor*** în materie" constituie o sursă subsidiară. Deşi nelegându-se între ele, „cvasi-dreptul", în sensul de „cvasi-legislaţia" (directive discreţionare şi reglementări de conducere emise de administraţie) şi „cvasi-precedentele" (în special decizii luate de tribunalele administrative), joacă un rol important în practică[3]. În

---

[1] Despre natura „nescrisă" şi „flexibilă" a Constituţiei britanice, O. Hood Philips, P. Jackson, Londra, p. 6 şi urm., 22 şi urm.

[2] P. S. James, *Introducere în drept englez*, ediţia a 11-a, 1985, p. 8 şi urm.

[3] J.F. Garner, *Drept administrativ*, ediţia a 5-a, Londra, 1979, p. 28 şi urm.

final, trebuie menționate de asemenea rapoartele înaintate de comisiile de reformă, al căror rol în dezvoltarea dreptului a fost semnificativ.

Actele parlamentului și legislația delegată, constituirea instrumentelor statutare precum și reglementările emise de administrație în baza puterilor statutare, reglează un număr considerabil de probleme ale dreptului administrativ special. În cele mai multe cazuri, aceste acte de împuternicire conțin prevederi care se referă la procedura administrativă pentru fiecare secțiune în parte. Marea Britanie nu are un statut general referitor la procedură, cum ar fi Actul american de procedură administrativă. Actul pentru tribunale și anchete a introdus o anumită uniformitate a procedurii administrative. Astfel, de exemplu, Secțiunea 12 stabilește o îndatorire generală de a oferi motive pentru toate deciziile luate în numele acestui document de către ministere sau de tribunalele administrative.

Dreptul administrativ general poate fi găsit în primul rând în ***jurisprudență***, jurisprudența precedentelor. În virtutea doctrinei de stare decisis, Curțile inferioare sunt limitate de deciziile legate de Curțile mai înalte, ce țin de aceeași jurisdicție. Principiile care formează bazele libertăților individuale nu au forță obligatorie.

Ca rezultat al tendinței de dezvoltare a legislației, dreptul original făcut de magistrați s-a deplasat în direcția interpretării legale. Chiar și principiile generale ale dreptului administrativ sunt adesea considerate ca fiind rezultatul interpretării legale și sunt privite ca parte integrantă a legislației administrative speciale (care, deși nescrisă, este nu mai puțin investită cu autoritate legală)[1]. În privința dezvoltării principiilor generale de drept administrativ prin cazul precedentelor bazate pe faptele materiale ale cazurilor și prin interpretarea legislației administrative speciale, este de înțeles faptul că nici o teorie sistematică privitoare la aceste principii nu a apărut încă.

---

[1] L. Collins, *Dreptul Comunității Europene în Regatul Unit*, ediția a 3-a, Londra, 1984, p. 199 și urm., despre diversele puncte de discuție referitoare la supravegherea administrativă sub dreptul englez și principiile generale ale dreptului comunitar.

Aceste ***principii de drept administrativ***, în mod special variatele formulări ale doctrinei ultra vires, precum şi conceptul de justiţie naturală, au funcţie şi semnificaţie legală asemănătoare cu principiile generale ale dreptului administrativ dezvoltate de sistemele judiciare europene. Există, totuşi, o diferenţă esenţială ce porneşte din doctrina constituţională britanică a suveranităţii parlamentare[1], care, în mod particular exclude posibilitatea oricărei aprecieri judiciare a actelor parlamentare. În virtutea acestui principiu, parlamentul se poate oricând deroga de la principiile prevăzute de tribunale sau le poate schimba sfera de aplicabilitate.

Principiul de bază al dreptului administrativ englez, respectiv doctrina ultra vires, este el însuşi un rezultat logic al gândirii constituţionale britanice şi poate fi privit că rezultând dintr-o combinaţie a suveranităţii parlamentare şi conceptului de „domnie a legii". În esenţă, această doctrină prevede faptul că nici un corp administrativ nu poate depăşi limitele autorităţii care i-a fost conferită, în special când această autoritate i-a fost acordată printr-un decret al parlamentarului. Aceasta se aplică atât actelor individuale emise de administraţie, cât şi reglementărilor generale adoptate în cadrul legislaţiei delegate.

O distincţie esenţială este trasată între erorile individuale şi cele de procedură. O acţiune administrativă este individual ultra vires dacă nu există condiţii esenţiale ale clauzei de împuternicire, sau dacă o autoritate administrativă îşi exercită puterile conferite în scopuri nelegale, cu rea credinţă, irațional sau pe bază de falsă evidenţă[2]. Acţiunea administrativă este considerată a fi procedural ultra vires când încalcă cerinţele procedurale mandatare. Aceasta implică procesul de stabilire în fiecare caz individual prin

---

[1] Lucrarea standard despre conceptul suveranităţii parlamentare este A.V. Dicey, loc.cit., subsol 1, p. 39 şi urm.; despre semnificaţia curentă a termenului de suveranitate parlamentară, cf. O. Hood Philips, P. Jacksonm loc.cit., subsol 7, p. 50 şi urm. şi ECS Wade, A.W. Bradley, *Drept constituţional şi administrativ*, ediţia a 10-a, Londra/New York, 1985, p. 60 şi urm.

[2] B.L. Jones, *Drept administrativ*, ediţia a 6-a, Londra, 1985, p. 109 – 136; H.W.R. Wade, loc.cit., subsol 8, p. 38 şi urm. şi 213 şi urm.; D. Foulkes, *Drept administrativ*, ediţia a 5-a, Londra, 1982, p. 169 şi urm.

interpretarea prevederilor de împuternicire fie că cerinţele procedurale conţinute sunt mandatare sau nu. Exemple de condiţii mandatare formale sunt dreptul de a fi audiat şi regula că remediile legale trebuie aduse la cunoştinţă părţii interesate.

Pe lângă doctrina ultra vires, este „legea justiţiei naturale", care constituie al doilea principiu fundamental de drept administrativ[1]. Aceasta implică condiţiile minim necesare pentru o procedură corectă, datorie impusă de dreptul civil oricărei persoane sau structuri obligate să ia decizii judecătoreşti, în special diverselor tribunale administrative[2]. Acest „cod al stabilirii unei proceduri administrative corecte", implică în mod esenţial dreptul la o audiere corectă şi regula că nimeni nu poate judeca propria să cauză[3].

Din principiile doctrinei procedurale ultra vires şi din justiţia naturală reiese faptul că forma dreptului administrativ englez este condiţionată în principal de consideraţii de procedură administrativă. Noţiunea că drepturile de sine stătătoare trebuie să fie asigurate în primul rând de reguli procedurale are un loc particular în gândire juridică anglo-americană şi, de asemenea, îşi găseşte expresia în jurisprudenţa Curţii Supreme a Statelor Unite în articolul de procedură cuvenit din Constituţia americană.

6.3. Germania

Prin ***Legea Fundamentală*** din 23 mai 1949, R.F.G. este constituită că un stat cu structură federală, democratic, bazat pe principiul legalităţii şi al justiţiei sociale (art. 20(1) şi art. 28(1)). În completarea acestor principii structurale fundamentale, se înscriu în mod special drepturile fundamentale, incluzând principiul egalităţii şi prevederile privitoare la organizarea administrativă (în special demarcarea puterilor administrative între statul federal şi landuri),

---

[1] H. Marshall, *Justiţia naturală*, 1959, P. Jackson, *Justiţia naturală*, 1973 şi pasajele relevante din lucrările generale de drept administrativ.

[2] S.A. de Smith, H. Street, R. Brasier, *Drept constituţional şi administrativ*, ediţia a 4-a, Harmondsworth-Middlesex, 1981, p. 569.

[3] În plus, au fost formate alte categorii, cum ar fi „datoria de a acţiona cinstit", „datoria de a oferi motive" şi principiul că procesele trebuie să fie publice.

care se constituie ca un întreg în relațiile sale speciale cu constituția. Această relație, de asemenea își găsește expresia în spusele lui F. Werder, președintele de odinioară al Curții Administrative Federale, cum că dreptul administrativ este „dreptul constituțional în formă concretă". Ulterior, doctrina juridică a scos în evidență că această relație este reflectată nu numai în maniera în care dreptul constituțional își găsește expresia concretă în reglementările administrative, dar, de asemenea, în multe principii ale dreptului administrativ, pe care Curțile le iau direct din Constituție.

Legislatorii, Curțile și autorii au cooperat în dezvoltarea dreptului administrativ într-un cadru constituțional. Articolele principale ale ***legislației*** în această privință, au fost Legea privitoare la procedura administrativă federală (Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes – VwVfG) din 25 mai 1976 și legile privind procedura administrativă în landuri, care au, în principal, același conținut ca cele anterioare. Singurul și cel mai decisiv factor în determinarea codificării legii procedurii administrative a fost setul de recomandări făcut la cea de-a 43-a Conferință a juriștilor germani din 1960[1], care s-a pronunțat în favoarea unui set uniform de reglementări care să guverneze procedura administrativă, incluzând acele aspecte ale legii administrative generale care au fost strâns legate de ea. Legea privitoare la procedura administrativă federală (VwVfG) trebuia să promoveze o asemenea uniformitate prin integrarea prevederilor speciale disparate într-un singur set de reglementări. În același timp, reglementările procedurale relevante trebuiau simplificate și raționalizate ele însele. În final, a fost făcut un efort pentru alcătuirea de reglementări exprese de participare a cetățenilor la procedura administrativă.

În plus față de principiile aplicabile procedurii administrative generale și de procedeele formale speciale, dreptul reglementează și maniera în care instrumentele administrative sunt emise, ca și domeniul lor, cât și condițiile în care contractele publice pot fi încheiate.

---

[1] Desfășurarea celei de-a 23-a Conferințe a juriștilor germani, Empfielt es sich, den Allgemeinen Teil der Verwaltungsrechts zu kodifizieren?, vol. II, partea D.149 – concluzie.

În multe domenii, legislativul a fost capabil să alinieze conținutul statutelor relevante la direcția principiilor generale nescrise ale dreptului administrativ, ca expresie a teoriei dreptului administrativ și în deciziile relevante ale Curții. Problemele controversate erau fie stabilite de către statut într-un fel sau altul, fie lăsate intenționat deschise pentru îmbunătățiri suplimentare făcute de Curți sau doctrinari.

În completarea Legii privitoare la procedura administrativă federală, există o gamă largă de alte statute ce au reglementat domenii individuale ale dreptului administrativ general[1] și un număr nelimitat de statute din domeniul dreptului administrativ special. În final, formulările dreptului administrativ sunt de asemenea subordonate legislației și reglementărilor.

În prezent, ***dreptul cutumiar*** prezintă relevanță numai în stadiul aplicării la nivelul autorității locale. Aplicarea dreptului cutumiar, depinde de folosirea prelungită și continuă, că și credința acelora care participă, că această folosire este legal justificată. Astfel, un plan de dezvoltare prezentat în forma unei decizii date de o autoritate locală, poate fi depășit de legea cutumiară locală, care reflectă mai bine condițiile specifice locale.

Curțile au avut contribuții importante în direcția dezvoltării dreptului administrativ. Așa cum s-a menționat, Curtea Administrativă Federală a avut o influență decisivă în formarea principiilor. Curtea Federală de Justiție (Bundesgerichtshof-BGH), cea mai înaltă autoritate juridică ordinară din Republica Federală, a avut contribuții importante mai ales în sfera compensației pentru renunțarea forțată și expropriere. Curtea Constituțională Federală (Bundesverfassungsgericht-BVerfG) a dat o direcție fundamentală nouă sferei de acțiune a „restricției statutare"[2]. „Decizia reținerii" a Curții Constituționale

---

[1] Legea privind citările administrației (VwZG) din 3 iulie 1952 (German Official Journal, III, 201-3)m legea referitoare la punerea în aplicare a acțiunii administrative (VwVG) din 27 aprilie 1953 (German Official Journal, III, 201-4) și cele corespunzătoare landurilor.

[2] Conform M. Kloepfer, Der Vorbehalt des Gesetzes im Wandel, ZS 1984, 685, cu referiri largi din jurisprudență și doctrină; K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, vol.I, ediția a 2-a, München, 1984, p. 805.

Federale, prevedea breşa pentru aplicarea principiului restricţiei statutare la aşa-numitele „relaţii speciale între autorităţi" (sistemul educaţiei, statutul funcţionarilor civili, etc.), care în concepţia tradiţională puteau fi reglementate prin reglementări administrative directe. Între timp, jurisprudenţa Curţii Federale Constituţionale a demarcat „restricţia statutară" de conceptul „intervenţiei" şi a extins-o la „toate deciziile esenţiale" din domeniile majore ale luării de decizie, adică teoria „deciziei esenţiale".

Afirmaţia că „formarea principiilor generale legale este o sarcină ce aparţine în mod natural Înaltelor Curţi", făcută de Curtea Constituţională Federală într-un proces, a constituit prilej de aprinse controverse şi de evidenţiere a unor lacune prezentate de legislaţie. În anumite proceduri, Camera Plenară a Curţii Administrative Federale, este explicit chemată pentru a dezvolta în plus legea. Totuşi, o problemă de dezbatere este întrebarea dacă aceasta conferă ***jurisprudenţei*** statutul de izvor de drept: aceasta depinde în mod esenţial de definiţiile terminologice folosite[1]. Oricum ar fi, trebuie spus foarte clar, aşa cum art. 20 (3) al legii fundamentale care arată foarte clar şi anume că, problema care rămâne de clarificat este cea a naturii legale a principiilor dreptului administrativ[2] (principiul proporţionalităţii, al protecţiei drepturilor legitime, etc.). Aceasta se aplică în special reglementărilor privind principiile de procedură ale Curţii sub incidenţa Legii privitoare la procedura administrativă federală. Celelalte principii au fost recunoscute în primul rând de jurisprudenţă sau de dreptul cutumiar. În multe cazuri, principiile generale ale dreptului administrativ au fost dezvoltate ca aplicaţii concrete ale principiilor constituţionale fundamentale. Astfel, Curtea Constituţională Federală a impus legea privind revocarea actelor

---

[1] Despre acest subiect, contribuţia F. Ossenbuhl, Allgemeines Verwaltungsrecht (H.V. Erichsen, W. Martens, ed.), ediţia a 7-a, Berlin/New York, 1986, p. 107, cu exemple (nota 192).

[2] Conform H.J.D. Hardt, Die allgemeine Verwaltungsgrundsätze, 1971, DOV, 685; C.F. Menger, Die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsrechts als Rechtsquellen, Festschrift für W. Bags, 1967, Wiesbaden, p. 89; F. Ossenbuhl, loc.cit., nota de subsol 30, p. 112; H. Wolff, O. Bachof.

administrative care acordă avantaje ilegale, pornind de la o combinație de principii de protecție a drepturilor legitime.

Partea generală a dreptului administrativ german este caracterizată de o abordare foarte sistematică, la care studiile academice de drept administrativ au avut o contribuție considerabilă[1]. În centrul acestei abordări sistematice, care viza în primul rând formele de acțiune adoptate de administrație, găsim în mod invariabil conceptul de măsură administrativă care, contrar folosirii franceze a acestui termen, acoperă în principiu numai măsurile individuale specifice adoptate de administrație.

Recent, practica și teoria administrativă s-au confruntat cu noi revendicări pe care dreptul nu a fost în măsură să le satisfacă adecvat. Astfel, dreptul mediului înconjurător a fost, în particular, scena multor abateri de la teoria dreptului administrativ tradițional. Dorința de a asigura autorităților publice o sferă largă de acțiune folosind opțiuni care merg de la legislație la controlul judiciar, de asemenea constituie o revendicare majoră pentru dreptul administrativ de astăzi. Extinderea conceptului de rezervă legală, care este uneori făcută responsabilă pentru ascendența legislației și intensitatea controlului judiciar, a dat naștere unei dezbateri ce privește o posibilă rezervă administrativă (Verwaltungsvorbehalt), care trebuie să asigure administrației o sferă de luare de decizii sub propria ei responsabilitate.

---

[1] Pe lângă lucrarea importantă a lui O. Mayer, trebuie menționată lucrarea Institutionen des Deutschen Verwaltungsrecht, ediția a 8-a, 1928, Tubingen; W. Jellinek, Verwaltungsrecht, ediția a 3-a, Offenburg, 1931; H. Peters, Lehrbuch der Verwaltung, 1949, Berlin/Gottingen/Heidelberg; E. Forsthoff, loc.cit., nota de subsol 1; H.J. Wolff, O. Bachof, Verwaltungsrecht, vol.1, ediția a 9-a, München, 1974, vol.2, ediția a 5-a, 1987, vol.3, ediția a 4-a, 1978. Despre subiectul teoriei administrației, o importantă contribuție o are L. von Stein, Die Verwaltungslehre, 8 părți în 10 volume, (ediția 1 – 2, Stuttgart, 1866 – 1884), retipărită Aalen, 1962 și, în mod curent, W. Thieme, Verwaltungslehre, ediția a 4-a, Köln/Berlin/Bonn/München, 1984.

6.4. Italia

În Italia, ca rezultat al evoluției de la un stat liberal la un stat al bunăstării, atitudinile tradiționale față de separația puterilor s-au schimbat. Această orientare și-a găsit expresia cea mai clară în ***Constituția Republicii Italiene*** care a intrat în vigoare la 1 ianuarie 1948. Guvernul nu mai este un simplu corp executiv, ci ia parte la legislație prin adoptarea de decreti legge[1] și la leggi delegate[2], (articolele 76 și 77). Parlamentul nu își mai mărginește activitatea la elaborarea legilor generale și cu caracter abstract, ci face uz din ce în ce mai mult de legi care stabilesc măsuri detaliate. În plus, funcțiile legislative și executive nu mai sunt prerogativele exclusive ale statului, fiind tot mai des delegate altor instituții care sunt subiect al dreptului public. De exemplu, regiunile au puterea de a-și promulga propriile legi în zone care nu sunt rezervate statului (articolul 117).

Principiul egalității, conținut în articolul 3 al constituției republicane nu trebuie luat numai că o declarație legală formală, întrucât are și un sens de sine stătător. În articolul 3(2), republica are datoria de a „înlătura acele obstacole economice și sociale care constituie o restricție efectivă a libertății și egalității cetățenilor, împiedicându-i să-și pună în valoare întregul potențial și care obstrucționează participarea oricui este implicat activ în dezvoltarea politică, economică și socială a națiunii"[3]. Extinderea funcțiunilor autorităților

---

[1] Acte legislative provizorii emise de guvern, care cer aprobarea ulterioară a Parlamentului, într-o perioadă scurtă.

[2] Legislația delegată.

[3] Pentru detalii, a se vedea D. Sorace, *Il governo dell'economia,* p. 899 și urm; B. Cavallo-G.Di Plinio, *Manuale di diritto pubblico dell'economia,* 1983, Milano, p. 59 și urm.; G. Amato, *Economia, politica e istituzioni în Italia,* 1976, Bologna; La Costituzione economica, în Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia, ediția G.F. Galgano, vol.I; A. Pizzorusso, Che cos'e l'eguaglianza. Îl principio etico e la norma giuridica nella vita reale, 1983, Roma; E. Esposito, *Eguaglianza e giustizioa nell'art. 3 della Costituzione,* în Constituția italiană, 1954; Saggi, Padua, p. 15 și urm.; L. Paladin, *Îl principio costituzionale de eguaglianza,* 1965, Milano; A.S. Agro-U.Romagnoli, Commento alli art. 3 della Costituzione, în Constituția comentată, ediția G. Branca. Asupra jurisprudenței Curții Constituționale italiene referitor la

publice pentru a include dezvoltarea unui stat al bunăstării, care este clar exprimată în acest articol, a produs o creştere suplimentară a dimensiunilor administraţiei. Creşterea simultană a puterilor legiuitoare ale administraţiei au făcut că aceasta să devină din ce în ce mai independentă faţă de guvern şi legislativ[1]. Crizele rezultate, care au lovit administraţia, au inspirat un număr de măsuri reformatoare care căutau să reorganizeze, pe de o parte[2], administraţia şi poziţia legală a funcţionarilor de stat, şi, pe de altă parte, să reorganizeze procedurile administrative. Tendinţele recente ale dreptului administrativ au fost condiţionate de doi factori. Pe de o parte, dreptul administrativ, ca pachet de legi de drept, a cunoscut un declin sub impactul extinderii dreptului privat[3]. Pe de altă parte, relaţia dintre dreptul

---

principiul egalităţii, vezi A. Cerri, *L'eguaglianza nella giurisprudenza dela Corte Costituzionale. Esame analitico ed ipotesi ricostruttiva,* 1976, Milano.

[1] A se vedea S. Cassese, *Sistemul administrativ italian,* 1983, Bologna, p. 12; M.S. Giannini, *Parlamentul şi administraţia,* p. 145 şi urm.; A.M. Sandulli, *Guvernul şi administraţia,* în Revista trimestrială de drept public, 1966, p. 752 şi urm.; L. Elia, *Probleme constituţionale ale administraţiei centrale,* 1966, Milano.

[2] În legătură cu reformele autorităţilor publice, G. Pastori, *Administraţia publică,* în Manual de drept public, p. 601 şi urm.; G. Marongiu, *Il riordinamente della amministrazione publica,* 1979, Palermo. Principala sursă care relatează reformele post-1979 poate fi găsită în Revista trimestrială drept public, 1982, nr. 2. Despre schimbările care au apărut în administraţie că rezultat al dezvoltărilor tehnologice, P. Melita şi R. Granata, *Progresul tehnologic şi administraţia publică,* 1960, Milano, p. 41 şi urm. Schimbările generale sunt descrise de V. Bachelet, *Evoluţia rolului structurilor administraţiei publice,* în Scritti Mortati, II, 1977, Milano. Despre organizarea şi reforma serviciului civil, G. Pastori, Birocraţia, 1973, Padova; M. Rusciano, *Il pubblico impiego în Italia,* 1978, Bologna; P. Virga, *Il pubblico impiego,* 1973, Milano; A. Orsi Battaglini, *Gli accordi sindicali nel pubblico impiego. Pluralismo giuridico, separazione degli ordinamenti e forme di communicazione,* 1982, Milano.

[3] Creşterea uzitării de către administraţie a contractelor şi tranzacţiilor guvernate de dreptul privat (aşa-numita „fuga del'amministrazione nel privato") arată o aversiune crescută faţă de utilizarea unilaterală a instrumentului administrativ; vezi în legătură cu acest subiect, M. Nigro, *Lineamenti generali,* în Manual de drept public, p. 839 şi urm.; A. Amorth, Osservazioni sul limiti all'attivita amministrativa di diritto privato, 1938; G. Pericu, *Note în tema di*

administrativ şi dreptul constituţional, care adesea formează bazele pentru dezvoltarea principiilor fundamentale ale dreptului administrativ, a fost consolidată.

Principiile constituţionale referitoare la dreptul administrativ şi-au găsit expresia concretă mai degrabă în dreptul judecătoresc disponibil şi scrierile teoretice decât în legislaţia din domeniu.

Este o realitate faptul că pe parcursul sec. XIX, dreptul administrativ italian era deja subiectul unei extinse jurisdicţii scrise. În orice caz, ***principiile generale de drept administrativ*** care se aplicau în mod egal tuturor departamentelor administrative nu au fost codificate nici de acte emise de parlament, nici de hotărâri ale executivului. Eforturile curente s-au concretizat în efortul pentru adoptarea unei legi privitoare la procedura administrativă. Începând cu anul 1948, au fost elaborate serii de propuneri legislative, dar nu au fost adoptate niciodată[1]. În 7 septembrie 1984, au fost ataşate Consiliului de Miniştri două comitete de experţi în probleme instituţionale. Unul dintre acestea, s-a preocupat între altele de problema procedurii administrative şi a pregătit un proiect de lege.

În articolul 1 din prevederile generale ale Codului Civil, ***dreptul cutumiar*** ocupă locul trei în ierarhia surselor legale, după statutul şi reglementările juridice. Ca rezultat, dreptul cutumiar nu se poate aplica contra legem, ci numai secundum legem şi praeter legem[2]. Aceleaşi principii se aplică ***practicii administrative***. Oricum, în cele mai

---

attivita di diritto privato della pubblica amministrazione, 1965; G. Guarino, *Pubblico e privato nell'organizzazione e nella disciplina delle imprese,* 1968, Milano, vol.1, p. 7 şi urm.

[1] Pentru mai multe detalii, G. Cataldi, Îl procedimento amministrativo nei suoi attuali orientamenti giuridici e non giuridici, 1967, Milano; ISAP, La procedura amministrativa, 1964, Vicenza, îndeosebi articolele lui Pastori şi Benvenuti.

[2] Despre aspectul dreptului cutumiar, N. Boblio, *Consuetudine (teorie generală),* în EdD, vol.9, 1961, p. 426; de acelaşi autor, La consuetudine come atto normativo, 1942, Padova; G. Ferrari, *Introduzione allo studio del diritto pubblico consuetudinario,* 1950, Milano; R. Franceschelli, *Consuetudine (diritto moderno),* vol.2, 1980, App., p. 456.

multe procese ele sunt lipsite de elementele de voluntas populi şi opinio juris et necessitatis, care sunt considerate condiţii prealabile pentru aplicarea dreptului cutumiar. Cu toate acestea, în absenţa unor motive justificatoare, administraţia nu are dreptul să schimbe sau să devieze de la procedura stabilită fără să se facă vinovată de depăşirea prerogativelor[1]. Unele principii generale ale dreptului administrativ au fost întărite de constituţie, pe când altele au fost creaţia tribunalelor şi a unor autori de specialitate. Aşa de exemplu, articolul 97-1, în care autorităţile publice urmează să fie organizate legal, în aşa fel încât să asigure funcţionarea corespunzătoare (buon adnamento) şi imparţialitatea administraţiei, este invocat ca bază constituţională pentru adaptarea administraţiei la legislaţia din domeniu/justificativă[2], asigurarea imparţialităţii sale[3], a organizării eficiente[4] şi funcţionării

---

[1] G. Sandulli, *Manual de drept administrativ,* 1982, Neapole, p. 73; că practică judiciară, vezi L. Majorano, Appunti per una teoria della prassi amministrativa, 1975, Bari; A. Carullo, *La prassi amministrativa,* 1979, Padova. Curtea de Casaţie îi constată practicii administrative statutul de sursă legală (Camera civilă, decizia din 14 martie 1974, nr. 713)

[2] C. Marzuoli, *Principio di legalita e attivita di diritto privato della pubblica amministrazione,* 1982, Milano, p. 19 şi urm.; L. Carlassare, *Amministrazione e potere politico,* 1973, Padova, p. 132 şi urm.; Ottaviano, Puterea administraţiei şi principiile constituţionale, în Rev.trim. drept public, 1964, p. 926; P. Gasparri, *I Concetti di legislazione, amministrazione e potere politico nella terminologia della Costituzione*, în Studii în onoarea lui S. Lessona, I, 1963, Bologna, p. 360

[3] D. Sorace, A. Orsi Battaglini şi R. Ruffili, Drept public, 1981, Florenţa, p. 251; C. Mortati, *Instituţii de drept public,* 1976, vol.1, p. 373 şi C. Marzuoli, *Principiul legalităţii,* loc.cit., p. 24, care demonstrează că administraţia continuă să reprezinte interesul public. Referitor la noţiunea de imparţialitate a administraţiei, vezi U. Allegretti, Imparţialitatea administrativă, 1965, Padova; P. Barile, Îl dovere di imparzialita della pubblica amministrazione, 1958, Padova, p. 28; A. Cerri, Imparzialita ed indirizzo politico nella pubblica amministrazione, 1973, Padova; S. Cassese, Imparzialita amministrativa e sdinicato giurisdizionale, în Revista italiană de ştiinţe juridice, 1968. Despre principiul egalităţii prevăzut în art. 3, conform supra, în nota de subsol 13.

[4] Vezi M. Giannini, *Instituţii de drept administrativ,* 1981, Milano, p. 263; S. Sandulli, Manuale, loc.cit., subsol 22, p. 516; A. Andreani, *Îl principio constituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione,* 1979, Paris.

corespunzătoare a acesteia. Protecția pentru bona fides este privită de autorii săi în parte ca un principiu constituțional nescris, pe baza căruia este elaborată protecția așteptărilor legitime ale cetățeanului vis-à-vis de autoritățile publice[1].

[1] Vezi F. Merusi, L'affiliamento del cittadino, 1970, Milano; G. Guarino, Sul regime constituzionale della leggi di incentivazione e di indirizzo, 1962, Milano, p. 125; V. Bachelet, Leggi o superleggi di incentivarzione?, 1975, Milano, în sens critic. A. Barbera, Leggi di piano e sisema delle fonti, 1968, Milano, p. 58, 61 – 62, 71, 83; L. Benadusi, Attivita di finanziamento pubblico. Aspetti constituzionali e amministrativi, în Rev.trim.dir.pubbl, 1966, p. 931 și urm.; C. Mortati, Istituzioni di diritto pubblico, 1975, Padova, vol.1, p. 285.

CAPITOLUL 2
ORGANIZAREA STRUCTURILOR ADMINISTRATIVE ÎN ȚĂRI ALE UNIUNII EUROPENE

Societatea este cea care indică dacă şi în ce măsură sistemul administraţiei publice este penetrabil de mediul social, şi în funcţie de aceasta, dacă este sau nu compatibil cu societatea globală. Raportul de incompatibilitate dintre sistemul administraţiei publice şi societate, derivă din neadaptarea administraţiei la cerinţele mediului social. Compatibilitatea între sistemul administraţiei publice şi societate este asigurată şi de felul în care acest sistem reuşeşte să-şi autoregleze structurile şi acţiunile în raport cu nevoile societăţii, impunându-se o cunoaştere amănunţită a necesităţilor sistemului social global.

Termenul de structură provine din cuvântul latin *struere*, care înseamnă a construi, a clădi. Prin structură se înţelege o anumită modalitate de alcătuire, de construcţie, de organizare a unui corp sau a unui domeniu de activitate.

Înţelegând prin structură atât modul în care sunt ordonate elementele unui sistem cât şi relaţiile ce se stabilesc între acestea, în procesul realizării funcţiilor sistemului respectiv, teoria şi practica au sugerat numeroase tipuri de structuri. Reţinem pentru interesul acestei lucrări faptul că un sistem se poate organiza sub forma următoarelor tipuri de structuri:

– structura lineară (ierarhică), care asigură în principal unitatea (coerenţă) în conducere;

– structura funcţională care determină pluralitatea conducerii;

– structura mixtă (ierarhic-funcţională), care îmbină două tipuri de structuri şi este mai răspândită în realitatea practicii – administrative şi economico-sociale.

În ceea ce priveşte administraţia publică, multitudinea autorităţilor administrative ale statului – şi ale colectivităţilor locale – determină ordonarea, în vederea realizării funcţiilor pe care acestea le au, în baza a două criterii şi anume: criteriul teritorial, căruia îi

corespunde structura ierarhică şi criteriul competenţei materiale sau funcţional, căruia îi corespunde structura funcţională. Aşadar, întregul sistem al administraţiei publice este amenajat sub forma unei structuri mixte, ierarhic-funcţionale.

Criteriul teritorial – într-o viziune tradiţională stă la baza împărţirii autorităţilor administraţiei publice în autorităţi centrale şi autorităţi locale, după raza teritorială în care poate acţiona autoritatea publică respectivă. Într-o concepţie ulterioară, motivarea structurii teritoriale a administraţiei publice o constituie colectivitatea de cetăţeni pentru care acţionează, ale căror interese le gestionează respectivul organ al administraţiei publice. Astfel, autorităţile administraţiei publice centrale acţionează în interesul întregii colectivităţi umane existente în sistemul social global, deci la nivelul statului, iar autorităţile administraţiei publice locale au în vedere soluţionarea intereselor colectivităţilor locale, deci într-o anumită parte a teritoriului, interese care, bineînţeles, sunt armonizate cu interesele generale. Având în vedere acest raţionament, ne putem da seama mai bine care este deosebirea între autorităţile administraţiei publice locale (consiliile locale şi primării) şi diversele servicii publice descentralizate ale administraţiei publice centrale de specialitate (ministere şi alte organe de specialitate) care acţionează într-o anumită zonă teritorială şi care sunt structuri exterioare (teritoriale) ale anumitor autorităţi administrative centrale (de stat).

Faţă de această explicaţie este necesar să precizăm că în cadrul structurii teritoriale a organelor administraţiei publice nu este recomandabil a se cultiva o departajare strictă între autorităţile administraţiei publice locale şi cele centrale, respectiv serviciile publice descentralizate. Relaţiile între aceste autorităţi sunt foarte variate, ele exprimând fie o centralizare accentuată, fie o autonomie diferenţiată. Caracteristica pregnantă, esenţială, fiind însă colaborarea între ele, asigurată în principal prin prefect, autoritate a administraţiei publice creată în acest scop.

Organizarea administrativ-teritorială constituie o altă problemă importantă, necesar a fi abordată în contextul studierii structurilor administrației publice[1].

Orice organizare administrativ-teritorială are menirea de a asigura creşterea eficienței activității autorităților publice, sporirea inițiativei şi operativității acestora în serviciul public, îmbunătățirea legăturilor dintre autoritățile centrale şi locale, în special cu unitățile de bază, asigurarea unui control mai eficient şi a unui sprijin mai competent unităților administrativ-teritoriale[2].

Viața a demonstrat că progresul general al societății este indisolubil legat de organizarea judicioasă a teritoriului şi a administrației locale, care favorizează amplasarea rațională a investițiilor publice pe cuprinsul țării, dezvoltarea armonioasă a diferitelor zone şi localități. Perfecționarea structurii administrativ-teritoriale reprezintă o pârghie importantă pentru realizarea optimă a funcțiilor administrației publice în statul de drept.

Organizarea administrativă a teritoriului țării interesează nu numai administrația publică, ci întregul sistem de autorități şi servicii publice. Modul în care este înfăptuită organizarea administrativ-teritorială influențează profund însuşi conținutul activității diferitelor autorități publice.

O delimitare corespunzătoare a unităților administrativ-teritoriale asigură condițiile necesare pentru accesul şi participarea populației la activitatea autorităților publice, pentru raționalizarea şi simplificarea aparatului birocratic.

Criteriul funcțional sau al competenței materiale stă la baza împărțirii autorităților administrației publice în autorități cu competență generală şi autorități ale administrației publice cu competență de specialitate, determinând astfel o altă structurare a administrației

---

[1] N.Cicu, I.Alexandru, *Perfecționarea continuă a aparatului de stat şi reflectarea să pe plan legislativ*, în Drept românesc contemporan, Ed.Ştiințifică şi Enciclopedică, Bucureşti 1977

[2] V. Pătulea, *Coordonatele juridice de evoluție a instituției descentralizării administrative*, în revista Dreptul nr. 9/1991; *I.Alexandru*, Structuri, mecanisme şi instituții administrative. Analiză comparativă, vol.I, ed.II, Ed.Sylvi, Bucureşti, 1996

publice, şi anume structura funcţională a acesteia. Activitatea administrativă a statului, dar şi a colectivităţilor locale, cuprinde o multitudine de sarcini, care se pot realiza (din punct de vedere teoretic) fie printr-o singură grupare de funcţionari, fie prin amenajarea mai multor grupări specializate funcţional[1]. În cea de-a doua situaţie se realizează o distribuţie funcţională, specializată, a sarcinilor autorităţilor administraţiei publice, atribuindu-li-se o competenţă specifică, astfel încât fiecare autoritate are obiectul său de activitate. În mod curent, atât doctrina cât şi legislaţia utilizează termenul de ramuri şi domenii de activitate. Bineînţeles că problema structurării pe specific de activitate (funcţională) se pune atât pe plan central cât şi pe plan local.

Structura pe specific de activitate (funcţională) a sistemului autorităţilor administraţiei publice are o însemnătate deosebită, deoarece, în mare măsură, de modul cum este aşezată această structură depinde eficienţa activităţii acestora. Spre exemplu, se consideră a fi deosebit de importantă, în această ordine de idei, problema stabilirii numărului optim, cât mai apropiat de nevoile reale, de ministere şi organe centrale de specialitate ale administraţiei publice, cunoscut fiind faptul că atât un număr prea mic, cât şi un număr prea mare de ministere poate crea dificultăţi în capacitatea de administrare a autorităţilor administraţiei publice.

În principiu, structura organizatorică şi funcţională a sistemului autorităţilor administraţiei publice este alcătuită prin subordonarea - din treaptă în treaptă a diverselor autorităţi care realizează activitatea administrativă a statului sau a colectivităţilor locale, faţă de un organ de vârf - Guvern, Consiliu de Miniştri etc. - al puterii executive, care exercită, în conformitate cu legea, administraţia publică pe teritoriul ţării.

---

[1] Paul Meyer, *Systemic Aspects of Public Administration*, G.E.C., Gad Publishers, Copenhagen, 1973

§.1. Franța

Bazată pe o Constituție scrisă, din care se degajă cu claritate diferențele majore dintre sistemul administrativ francez (continental) și sistemul englez (insular): în principal, diferența între concepția centralistă și self-government.

În Franța, organizarea administrației este caracterizată de un grad înalt de centralizare, care datează încă din vechiul regim și a devenit încă mai pronunțată de-a lungul domniei lui Napoleon. Cu toate acestea, din 1970, a fost posibil să se înceapă o orientare către descentralizare (adică cedarea puterii de decizie de la Stat spre autoritățile administrative autonome) și către deconcentrare (adică transferul puterii de decizie de la departamentele centrale către cele subordonate și locale), care și-au găsit expresia cea mai clară în reformele regionale și municipale din 1972, 1982/1983 și 1992. Oricum, acestea nu au făcut prea mult pentru a schimba faptul că Franța este, în mod esențial, administrată de la Paris.

1.1. Administrația centrală

Administrația centrală directă (funcția publică a Statului) are o structură ierarhică. Este condusă de președintele republicii și de prim-ministru. Președintele Republicii este șeful statului, el numește primul ministru iar miniștrii – membrii ai guvernului - sunt numiți de asemenea de președinte dar la propunerea premierului. Miniștrii conduc ministerele de resort. Guvernul determina și conduce politica națională. El este reprezentat în teritoriu de prefecți.

În anul 2003, Franța a trecut la efectuare unui imperios necesar proces reformator. Prin noua reformă constituțională din 2003 și apoi din 2008 s-a confirmat că unitățile administrativ-teritoriale beneficiază de un rol important în politica națională și comunitară. *Delegation à l'Amenagement du Territoire et à l'Action Regionale (DATAR)* prin modificările administrației guvernamentale din 2005, după o perioadă de 40 de ani de activitate în amenajarea teritoriului, s-a adaptat noilor mutații economice. În acest sens, DATAR-ul de ieri a devenit *Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires* (*DIACT*) de azi, preocupată în mod

deosebit de coeziunea teritorială, de amenajarea echilibrată a spațiului rural și urban, de implementarea politicilor europene și de politica contractuală a statului și colectivităților teritoriale.

DATAR în prima sa fază de organizare era un serviciu atașat Primului-Ministru apoi a trecut în subordinea Ministrului funcției publice, al reformei de stat și al amenajării teritoriului, urmând ca în prezent DIACT să se afle în coordonarea Ministrului de interne și al amenajării teritoriului.

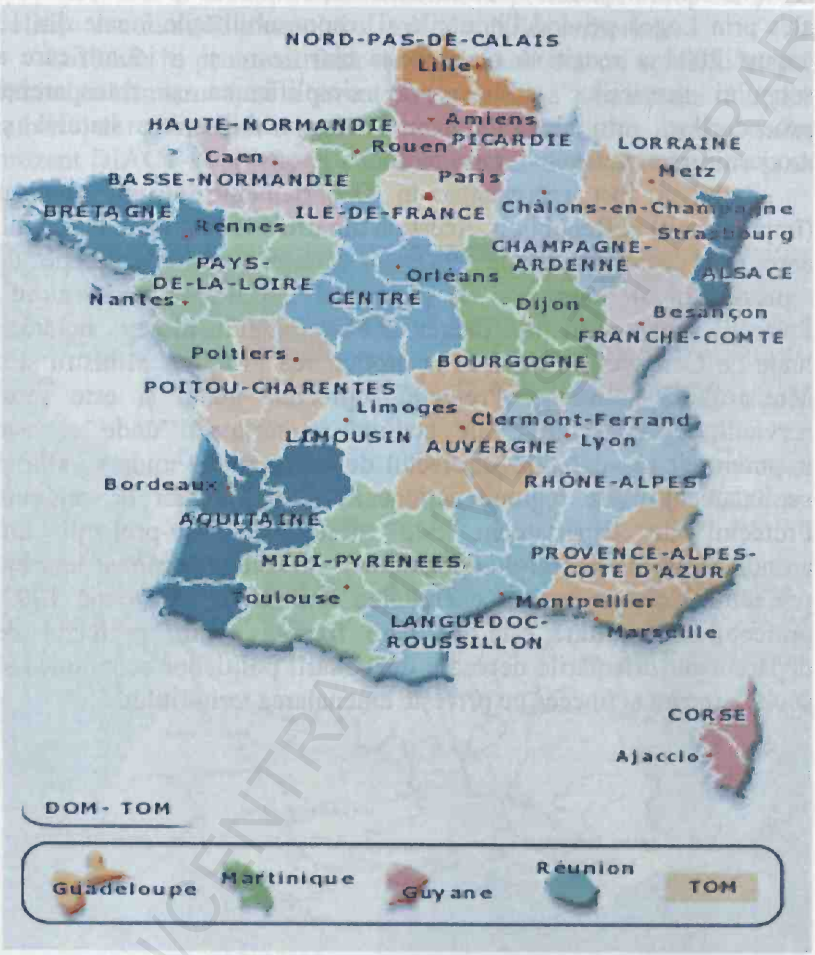
Sursa: http://europa.eu.int/

Astfel, Franța cu ajutorul Comitetului Interministerial pentru reforma statului, prin revizuirea Constituției în 2003 și 2008, dar mai ales prin Legea privind libertățile și responsabilitățile locale din 13 august 2004 a reușit să realizeze o clarificare și o identificare a scopului serviciilor publice prin simplificarea și transparența procedurilor, prin descentralizarea responsabilităților statului și modernizarea managementului public.

Statul a fost reprezentat în Departamente de un comisar (împuternicit) al Republicii. Acestuia din urmă ia luat locul prefectul, care, până la reformele din 1982/1983 a exercitat dubla funcție: de reprezentant al Statului și de funcționar executiv al Guvernului[1]. Prefecții sunt numiți prin decret al Președintelui, în baza hotărârii luate de Consiliul de miniștri la propunerea Primului Ministru și a Ministrului de Interne. Prefectul reprezintă statul și este șeful serviciilor deconcentrate ale statului în teritoriul unde el este împuternicit să acționeze. Prefectul de departament unde se află și capitala/centrul de regiune acționează și ca prefect de regiune. Prefectul de departament este asistat de sub-prefecții din arondismente. Prefectul de departament nu este subordonat ierarhic prefectului de regiune în exercitarea atribuțiilor, dar după 1992, prefectul de regiune este cel care fixează pentru prefectul de departament orientările necesare dezvoltării politicilor economice și social precum și în ceea ce privește amenajarea teritoriului.

[1] I. Alexandru, Structuri, mecanisme și instituții administrative (analiză comparativă), București, Ed. Sylvi, 1996; I. Alexandru, Administrația publică: teorii, realități, perspective, Ed. Lumina-Lex, București, 1999.

PREFECTURILE DE REGIUNE



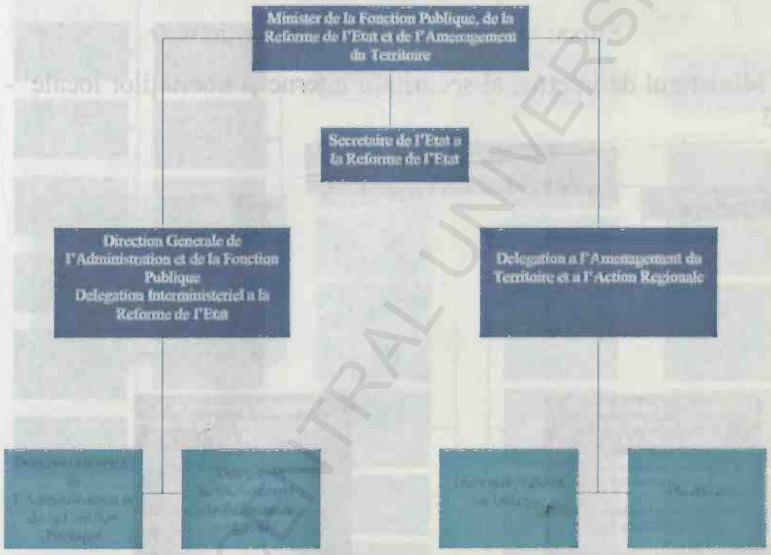
Sursa: http://www.dgcl.interieur.gouv.fr

Prefectul este singurul titular al autorității de stat în teritoriu care administrează și reprezintă Primul ministru și fiecare ministru de resort. El este responsabil cu ordinea publică, cu organizarea diverselor alegerii și cu organizarea în caz de calamități. El joacă în

același timp un rol important în stabilirea relațiilor contractuale, acordurilor și convențiilor care se stabilesc în numele statului de colectivitățile locale. În sfârșit, în domeniul privind amenajarea teritoriului, acesta are rolul de negociator al contractelor de urbanism între stat și regiuni.

În zilele noastre prefectul constituie armătura administrativă a unui stat unitar, democratic, deconcentrat și descentralizat.[1]

Întrucât, în general, structura administrației franceze este, relativ, mai bine cunoscută în România, fiind asemănătoare, ne vom limita să redăm un set de organigrame din care rezultă reformele începute în 2003 la nivelul structurilor guvernamentale și ale administrației publice centrale.

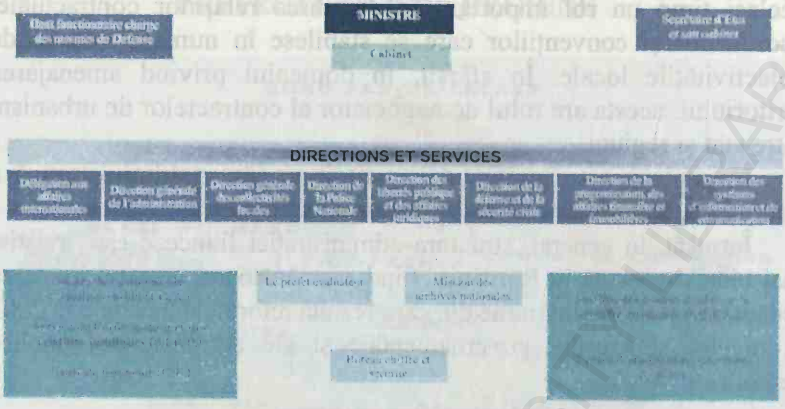


Sursa: http://www.fonction-publique.gouv.fr/

Ministerul funcției publice, reformei statului și amenajării teritoriului[2]- 2003

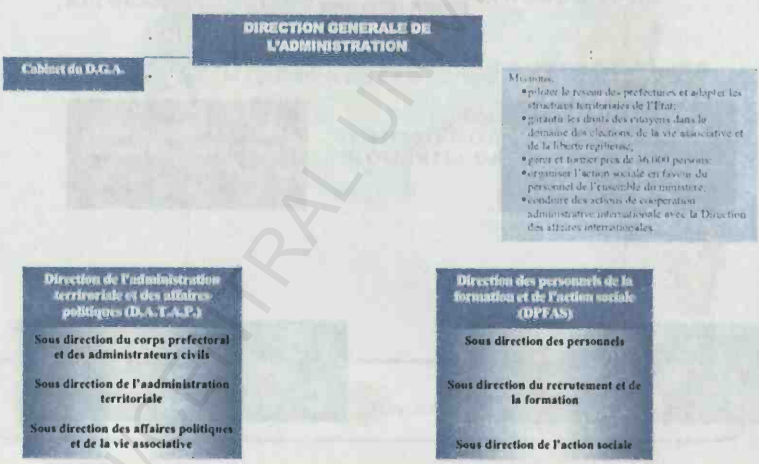
[1] Gilles Darcy, Le système administratif français, CEPC, 1982.

[2] Tradus din franceză - Minister de la Fonction Publique, de la Reforme de l'Etat et de l'Amenagement du Territoire.



Sursa: http://www.dgcl.interieur.gouv.fr

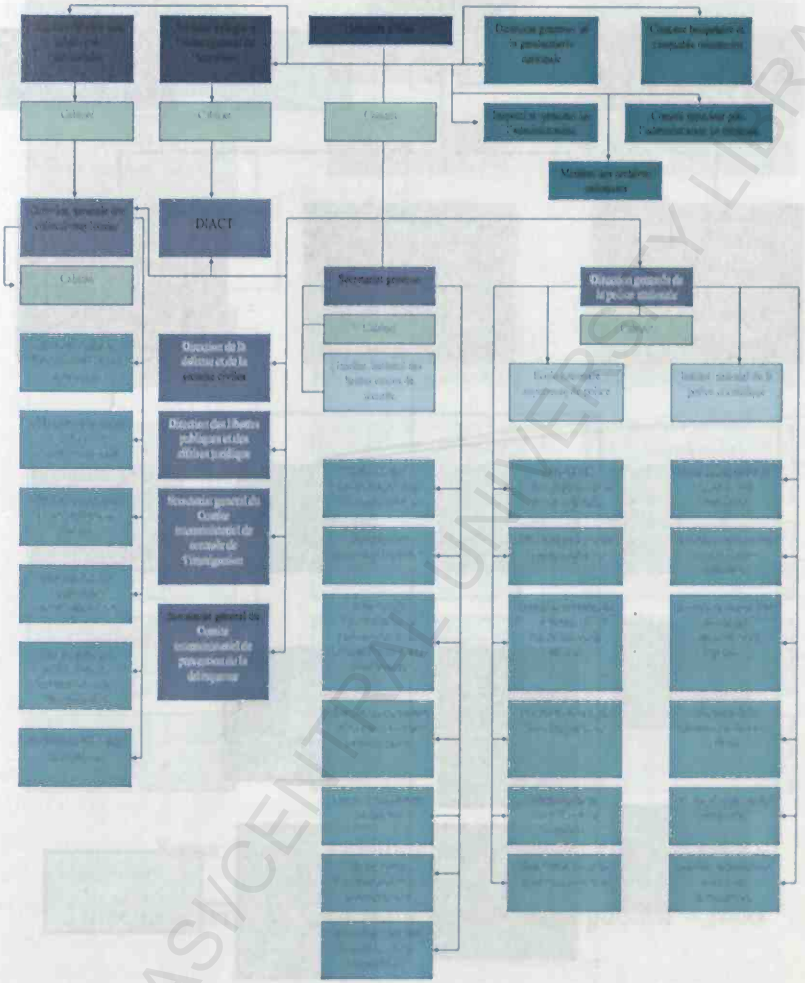
Ministerul de interne, al securităţii interne şi libertăţilor locale[1] - 2003



Sursa: http://www.dgcl.interieur.gouv.fr

[1] Tradus din franceză - Le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

Direcția Generală de Administrație din cadrul Ministerului de interne, al securității interne și libertăților locale[1] - 2003

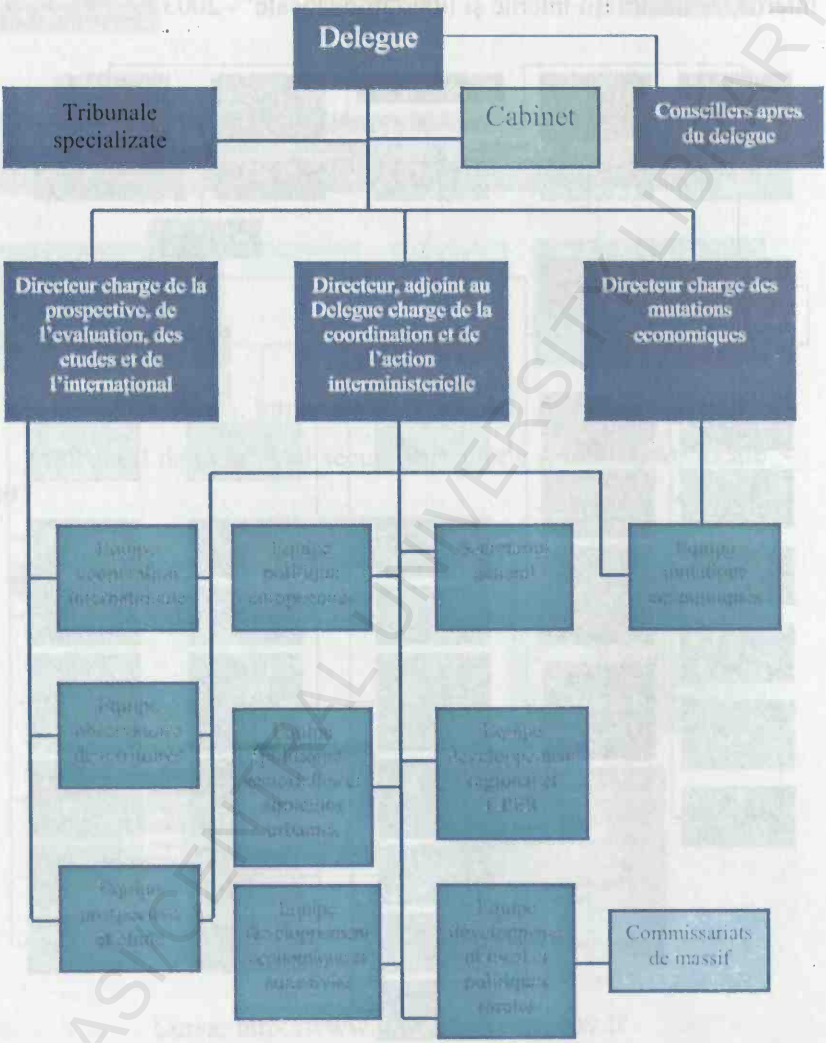


Sursa: http://www.interieur.gouv.fr

[1] Tradus din franceză – Direction Générale de l'Administraton, Le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Ministerul de interne şi al amenajării teritoriului[1] - 2006

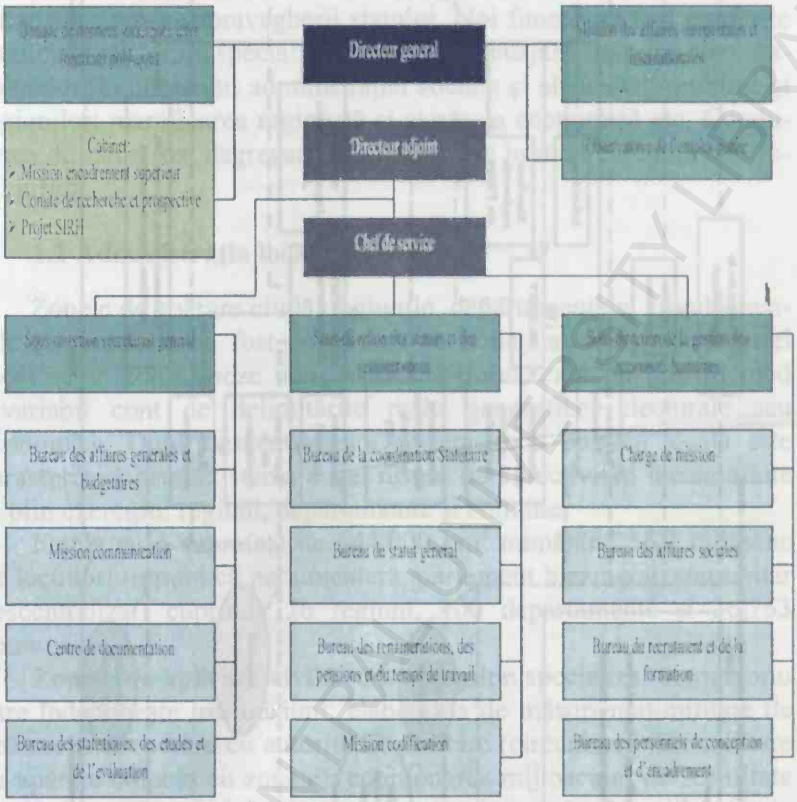


Sursa: http://www.datar.gouv.fr

[1] Tradus din franceză - Minister de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

BCU IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Delegaţia interministerială pentru amenajarea teritoriului şi competitivitate[1] - 2006

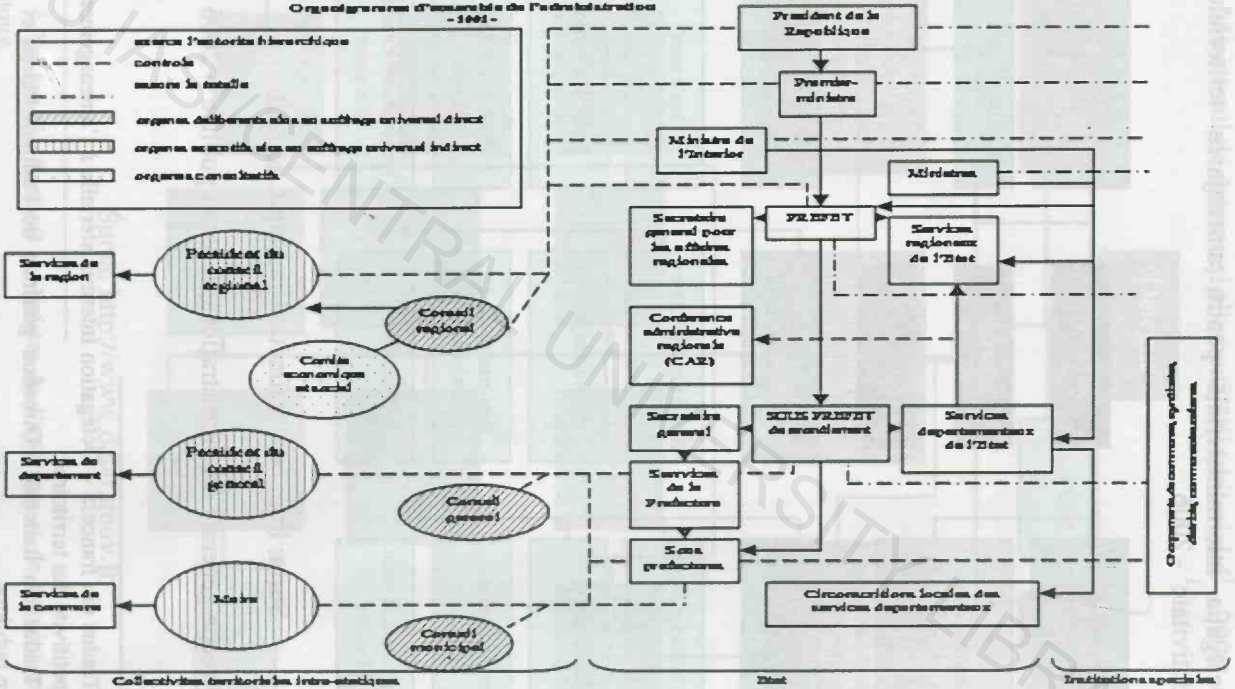


Sursa: http://www.fonction-publique.gouv.fr/

Direcţia generală a administraţiei şi funcţiei publice[2] - 2006

[1] Tradus din franceză – Délégation Interministérielle à l'amenagement et à la compétitivité des territoires.

[2] Tradus din franceză - Direction générale de l'administration et de la fonction publique.



BCU LAUSANNE CENTRALE UNIVERSITAIRE LIBRARY

Administrația indirectă (funcția publică teritorială) constă în autoritățile publice teritoriale – regiuni, departamente, arondismente, comune. Articolul 72 din Constituție garantează autonomia acestor autorități supuse supravegherii statului. Noi funcții au fost conferite municipalităților, în special în domeniul amenajării orașelor, departamentelor, în domeniul administrației sociale și al sănătății publice și regiunilor: planificarea regională și asistența economică etc. Conducerea de stat a fost degrevată și este limitată în mod curent la controlul juridic.

1.2 Administrația locală

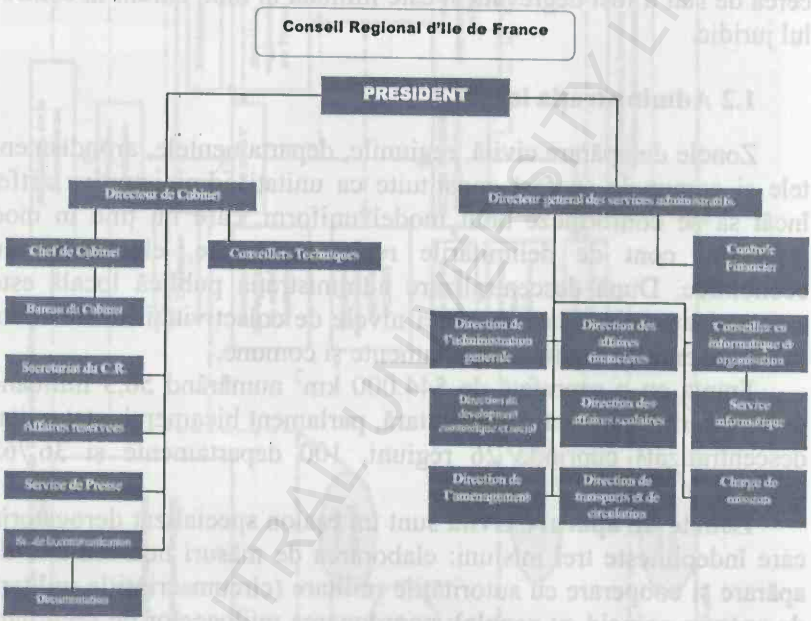
Zonele de apărare civilă, regiunile, departamentele, arondismentele și comunele au fost constituite ca unitați administrative astfel încât să se conformeze unui model uniform, care nu ține în mod invariabil cont de delimitările reale geografice, electorale sau economice. După descentralizare administrația publică locală este caracterizată prin existența a trei nivele de colectivități locale aflate în plin exercițiu: regiuni, departamente și comune.

Franța cu o suprafață de 544.000 km^2 numărând 56,3 milioane de locuitori (republică parlamentară, parlament bicameral, stat unitar descentralizat) cuprinde 26 regiuni, 100 departamente și 36.763 comune.

Zonele de apărare civilă sunt un eșalon specializat derogatoriu care îndeplinește trei misiuni: elaborarea de măsuri non-militare de apărare și cooperare cu autoritățile militare (circumscripțiile militare de apărare coincid cu zonele); coordonarea mijloacelor de securitate civilă în zonă; administrarea unui anumit număr de mijloace ale poliției naționale și de mijloace de transmisie ale ministerului de interne. Există în prezent 7 zone de apărare create în 1959 și redefinite în 2000. La conducerea acestora se află prefecții de zone, care acționează și ca prefecți de regiuni.

Regiunea, pentru aceasta s-a manifestat interes încă din timpul regimului Vichy (1941-44) ea fiind recunoscută prin Legea 72-619 din iulie 1972, ulterior modificată de aproximativ 15 ori, în ideea creșterii autonomiei. Regiunea a devenit astfel colectivitate teritorială iar în 16 martie 1986 au avut loc primele alegeri ale consilierilor

regionali aleşi pentru un mandat de 6 ani. Consilieri regionali sunt cei care administrează bugetul, conduce personalul şi politica regionala axată pe dezvoltarea economică şi socială, amenajarea teritoriului, formarea profesională. În Franţa sunt 26 de regiuni din care 4 în teritoriile de peste mare. Pentru exemplificarea structurii aparatului administrativ, redăm organigrama alăturată, reprezentând structura Consiliului Regional l'Ile de France.



Departamentul are o vechime istorică mult mai mare, fiind creat încă din 1790; modificări privind structura şi competenţele s-au produs până în iulie 1987. Departamentul este eşalonul de drept comun desemnat să conducă în ansamblu politica guvernamantală. Administrarea acestora se realizează de către un Consiliu general ales pentru un mandat de 6 ani prin sufragiu direct şi universal. Consiliul este condus de un Preşedinte ales din membrii acestuia. În prezent există 100 de departamente din care 4 în teritoriile de peste mare. În fruntea administraţiei teritoriale se află prefecţii.

Arondismentul este un eşalon specializat în administraţia „de proximite", la vârful căruia se află sub-prefectul, care este subordonat ierarhic. Există aproximativ 340 de sub-prefecţi din care 13 acţionează în teritoriile de peste mare.

Comuna constituie al patrulea nivel al administraţiei locale în exerciţiu. Franţa are ea singură mai multe comune decât ansamblul partenerilor săi din Uniunea Europeană (36.580 în Franţa metropolitană, adică fără teritoriile de peste mare unde sunt înregistrate 183).

Potrivit art. 34 şi 72 ale Constituţiei, comunele sunt colectivităţi teritoriale care se administrează în mod liber, prin consilieri aleşi şi în condiţiile prevăzute de lege.

Comunelor li se acordă o competenţă generală. Deci autoritatea administrativă nu are faţă de ea decât o putere tutelară şi nu o putere de conducere. În 1982, tutela dispare, înlocuită prin controlul legalităţii *a posteriori* (prefecţi ai departamentelor şi regiunilor, camera regională de conturi). Dispariţiei tutelei nu-i putea urma vidul; absenţa controlului nu este de conceput pentru două motive; pentru că în mod tradiţional Franţa este un stat unitar şi pentru că art. 72 al Constituţiei pretinde acest lucru.

Comunele sunt conduse astfel de:

– o autoritate deliberativă: consiliul municipal;

– o autoritate executivă: primarul.

Consiliul municipal este ales prin sufragiu universal direct, pentru şase ani şi este un organ dotat cu putere deliberativă. El numără 9 consilieri pentru comunele inferioare cifrei de 100 de locuitori, până la 69 pentru comunele care au mai mult de 300.000. În total, sunt aproximativ 500.000 de consilieri municipali.

Condiţii de eligibilitate: există reguli de neeligibilitate, care vizează îndepărtarea indivizilor indezirabili, fie pentru a împiedica pe funcţionarii cu autoritate să domine uşor un consiliu municipal, fie pentru că legături de rudenie sau raporturi financiare cu comuna să nu trezească suspiciuni asupra obiectivităţii deciziilor.

Există două modalităţi de scrutin (după cum comuna are mai mult sau mai puţin de 3.500 de locuitori). Astfel, dacă comuna are sub 3500 de locuitori se utilizează scrutinul majoritar, odată depăşită

această limită scrutinul este unul mixt (jumătate din membrii sunt aleşi prin votul majoritar iar cealaltă jumătate prin reprezentare proporţională).

Municipalitatea (desemnează ansamblul persoanelor care administrează o comună) cuprinde primarul, pe adjuncţii săi şi pe consilieri, adică consiliul municipal. Consiliul municipal, ales prin sufragiu universal tot la şase ani, alege primarul şi pe adjuncţii acestuia, dintre membrii săi.

Primarul este ales dintre consilieri municipali şi îndeplineşte trei misiuni diferite: agent al statului când implementează legea, agent al comunei şi şeful administraţiei comunale.

Organizarea administrativă a teritoriului Franţei rămâne astfel coerentă având în vedere că: arondismentele sunt alcătuite dintr-un număr întreg de comune, departamentele cuprind un număr întreg de arondismente, regiunile un număr întreg de departamente iar zonele de apărare civilă un numar întreg de regiuni.

Lipsa de flexibilitate care a rezultat, este posibil să fi contribuit la proliferarea unor noi tipuri de unităţi administrative. În acest context, trebuie menţionate corporaţiile publice, adică entităţi legale (persoane juridice) supuse dreptului public, cărora li s-au conferit funcţii publice pentru a fi exercitate cu un grad considerabil de autonomie şi a căror acţiune este supusă controlului de stat. În mod special, acest concept acoperă o mare varietate de unităţi administrative, de la instituţii ale căror structuri sunt de natură corporativă, până la „etablissements publics" cu caracter industrial şi comercial, care, deşi constituite conform dreptului public, sunt, cu toate acestea, scutite de unele legi de drept public.

Cooperarea intercomunală este un mijloc de a remedia fărâmiţarea comunelor franceze, fuziunea înregistrând un succes controversat. Ea este larg răspândită, de vreme ce Franţa numără mai mult de 17.000 de instituţii publice de cooperare intercomunală la 1 octombrie 1992. Legea asupra administraţiei teritoriale din 3 februarie 1992, pentru a stimula intercomunalitatea, a creat în plus faţă de cele trei formule clasice, care sunt: sindicatul, districtul şi comunitatea urbană, două noi formule: comunitatea de comune şi comunitatea oraşelor.

Sindicatul intercomunal: el permite comunelor învecinate să raționalizeze costurile serviciilor, cum ar fi apa și transporturile. El poate avea vocație unică (SIVU) sau vocație multiplă (SIVOM), adică lărgit spre mai multe competențe sau legat de un proiect global. Există de asemenea sindicatul mixt, care asociază o comună cu o altă persoană morală de drept public (regiune, cameră consulară ...); pentru SIVU, că și pentru SIVOM, finanțarea intervine cel mai adesea prin participări ale comunelor. El poate fi fiscalizat, SIVU sau SIVOM percepând direct contribuții de la contribuabili. La 1 octombrie 1992 existau 14.449 SIVU și 2.478 SIVOM.

Districtul: el asigură în locul comunelor diferite servicii și face față problemelor de echipare ale aglomerației suburbane. El este dotat cu o fiscalitate proprie. Există 242 districte.

Comunitatea urbană: este formată pentru regruparea comunelor în aglomerații de mai mult de 50.000 locuitori și exercită cu drept deplin, în locul comunelor, competențe în materie de amenajare, de echipare sau de dezvoltare economică. Există nouă comunități urbane. Acestea sunt grupări cu fiscalitate proprie.

Grupările existente țin cel mai adesea de apropierea asociativă a intercomunalității, limitată la gestionarea serviciilor locale și la realizarea anumitor echipamente, în scopul exploatării unor economii la scară.

Comunitatea comunelor sau a orașelor, pentru mai mult de 20.000 de locuitori și comunitatea de comune fără referire la un prag demografic: ele trebuie în mod obligatoriu să exercite competențe în materie de dezvoltare economică și de amenajare a spațiului. În afară de aceasta, competențele lor trebuie să acopere cel puțin unul din cele patru domenii: mediul înconjurător, locuințe, drumuri, echipamente culturale, sportive și școlare. Ele sunt dotate cu o fiscalitate proprie.

Gradul de autonomie este, în general, legat de importanța resurselor proprii, printre care regăsim fiscalitatea locală și încasările tarifare induse de gestionarea serviciilor, precum și veniturile domeniului.

- fiscalitatea locală: taxă funciară asupra terenului construit şi a celui neconstruit, taxă profesională, taxă de locuire. Fiscalitatea locală reprezintă aproape jumătate din finanţare;
- transferuri: dotarea globală de funcţionare şi dotarea globală de echipare;
- împrumuturi: se apropie de 10% din resurse.

§.2. Anglia

2.1. Aspecte specifice

În Anglia, structura organizatorică a administraţiei Regatului Unit va fi prezentată numai în liniile sale majore, fără a intra în sistemele speciale scoţiene şi ale Irlandei de Nord. Este făcută o distincţie între „guvernul central", „guvernul local" şi „corporaţiile publice".

Este interesant de notat că reprezentantul legal al **administraţiei centrale** nu este statul, ci Coroana. Puterile executive ale acesteia sunt derivate din acte ale parlamentului şi din prerogative regale (din dreptul cutumiar) şi sunt exercitate de miniştri în numele Coroanei. În mod normal, miniştrii sunt împuterniciţi direct de parlament, dar chiar şi atunci ei funcţionează ca servitori ai Coroanei. Începând cu anii şaptezeci, un număr crescând de organizaţii cvasi-guvernamentale şi cvasi-neguvernamentale („quagos" şi „quangos") au fost detaşate din structura departamentală ministerială.

O noţiune importantă, amintită în capitolele anterioare, este ceea ce se numeşte „supremaţia Parlamentului" sau „suveranitatea Parlamentului", care înseamnă acelaşi lucru.

Prin supremaţia Parlamentului se înţelege faptul că numai Parlamentul are dreptul să facă legi şi, acest drept, este suprem şi nelimitat. Poate să aprobe orice legi doreşte şi, de asemenea, poate anula orice lege pe care chiar el a adoptat-o. Această supremaţie a Parlamentului face ca guvernul britanic să fie cel mai puternic din lume, fiindcă atâta timp cât are majoritatea în Camera Comunelor, guvernul poate să facă sau să anuleze orice legi doreşte. Desigur, există şi limitări în puterea Parlamentului, cele mai multe dintre ele având implicaţii interna-

ţionale. De exemplu, Parlamentul nu poate face schimbări care ar putea afecta statutul Monarhului sau a liniei succesorale fără aprobarea acelor ţări din Commonwealth care încă o acceptă pe Regină ca şef al statului. De asemenea, Parlamentul nu poate aproba legi care contravin normelor de drept internaţional. Dacă există vreo neînţelegere între Marea Britanie şi Comunitatea Europeană, de fapt legislaţia acesteia, instanţele judecătoreşti britanice sunt înţelese să dea prioritate dreptului comunitar.

Sursa: http://europa.eu.int/

Monarhia. Marea Britanie este o monarhie constituțională ereditară, în care șeful statului domnește, dar nu guvernează. Cu alte cuvinte, monarhia acționează în limitele stabilite de Constituție. Guvernul ales acționează în numele Coroanei, iar puterile personale pe care Monarhul obișnuia să le aibă sunt acum folosite pentru îndrumarea, sfătuirea primului-ministru și a guvernului. Explicația prezenței Reginei în cadrul Constituției este dată de faptul că aceasta asigură stabilitatea și continuitatea, care se întâlnesc atât de rar în politică.

Prerogativa regală sau dreptul regal sunt termeni utilizați pentru a descrie puterile deținute, încă, de Monarh. Importanța puterilor prerogative rezidă în faptul că acestea pot fi utilizate, în mod legal, fără a fi necesar consimțământul Parlamentului. În acest fel, deciziile executivului pot fi luate într-un timp mai scurt, iar guvernul are o libertate mai mare de acțiune, deoarece, în realitate, toate puterile Coroanei sunt exercitate de guvern în numele Coroanei. De afacerile externe se ocupă primul-ministru, ministrul de externe și Cabinetul. Judecătorii sunt numiți la recomandarea primului-ministru care, la rândul lui, este sfătuit de lordul cancelar. Miniștrii sunt numiți tot la recomandarea primului-ministru. Au fost foarte rare ocaziile când Monarhul a dorit să facă o schimbare în ceea ce privea aceste recomandări. Lorzii și episcopii sunt numiți, de asemenea, la recomandarea primului-ministru. Primul-ministru are responsabilitatea recomandării persoanelor pentru acordarea onorurilor; în ceea ce privește lista acelora ce urmează să fie recompensați pentru servicii politice, aceasta este examinată mai întâi de trei consilieri privați, care nu sunt membri ai guvernului. Mai există câteva titluri de onoare, care sunt acordate, personal, de Regină.

Consiliul Privat al Coroanei a apărut la începutul secolului al 17-lea și era constituit dintr-un mic grup de consilieri personali ai Monarhului. Astăzi, fiecare membru al Consiliului are un titlu de onoare. Pentru un astfel de titlu de onoare, persoana respectivă trebuie să se bucure de o înaltă reputație. Dar, un titlu de acest fel se acordă extrem de rar.

Toți membrii Cabinetului sunt numiți consilieri privați, cerându-li-se să păstreze, sub jurământ, secretul și loialitatea față de Coroană. Numărul total al membrilor Consiliului ajunge astăzi la

aproximativ 300. Acordul regal pentru legislație și aprobarea formală a actelor executive, folosind puterile prerogative, sunt date, în numele Coroanei, de un mic grup de consilieri privați. Biroul Consiliului privat este un organism administrativ. Șeful său politic, care este membru al Cabinetului, este Lordul președinte al Consiliului.

Cel mai apropiat sfătuitor al Reginei ete secretarul ei particular, iar de relațiile cu mass-media se ocupă secretarul pentru presă. Primul-ministru are, de asemenea, un birou particular și un secretar pentru relațiile cu presa. Un alt consilier important este secretarul Cabinetului. Datorită acestor oficiali, mașina comunicațiilor, a informațiilor, funcționează impecabil.

2.2. Administrația centrală

Primul-ministru și cabinetul

În zilele noastre, Cabinetul cuprinde aproximativ 20 miniștri care, în marea lor majoritate, sunt membri ai Parlamentului, câțiva dintre ei făcând parte din Camera Lorzilor. Numărul exact al membrilor Cabinetului este stabilit de către primul-ministru. Cei mai mulți miniștri din Cabinet conduc departamente guvernamentale majore, dar câțiva nu au responsabilități specifice sau au responsabilități cumulate, cum ar fi Lordul Președinte al Consiliului sau Lordul Păstrător al Sigiliului. În responsabilitățile membrilor Cabinetului se îmbină cele două ramuri ale guvernării, ei fiind membri în același timp ai executivului și ai legislativului.

Liderul partidului de guvernământ devine prim-ministru și el alege membrii Cabinetului dintre membrii de frunte ai partidului. Atât timp cât primul-ministru și Cabinetul pot conta pe sprijinul majorității în Camera Comunelor, ei pot rămâne în post, dar pot fi demiși printr-un vot de neîncredere.

Cele mai multe prerogative ale primului-ministru sunt bazate pe convenții, mai curând decât pe drept, dar ele sunt destul de reale pentru a avea acest rol. Prima și cea mai evidentă este aceea a alegerii Cabinetului. Membrii lui sunt numiți de Regină, la propunerea primului-ministru, și pot fi concediați tot atât de ușor. Din 22 de membri ai Cabinetului alcătuit de d-na Margaret Thatcher,

când a devenit pentru prima dată prim-ministru, în 1979, numai opt au rămas pe lista din 1986. Prerogativele primului-ministru în ceea ce priveşte numirile ministeriale se extind în afara celor 20 de membri ai Cabinetului, asupra ministerelor de prim rang, şi includ alţi aproximativ 80 de membri ai guvernului.

Sunt apoi mai mult de 20 de departamente de vârf din Serviciul Civil, în care numirile depind direct de primul-ministru. Mai mult decât atât, un ministru nu-şi poate concedia secretarul permanent (care este şef de departament), fără aprobarea şefului Cabinetului.

Primul-ministru face recomandările pentru numirile în biserica anglicană, pentru numirea judecătorilor la Înalta Curte de Justiţie, pentru numirea consilierilor particulari.

Cabinetul se întruneşte, în mod obişnuit, o dată pe săptămână, şi ori de câte ori este necesar, dacă evoluţia evenimentelor reclamă acest lucru.

Activitatea Cabinetului se desfăşoară cu concursul unui mare număr de comitete şi subcomitete. Acest sistem a fost înfiinţat încă din anul 1945.

În prezent, există aproximativ 25 de comitete şi subcomitete permanente, iar un număr de 100 de astfel de comisii sunt temporare.

Cele mai importante comitete permanente sunt cele pentru politică externă şi apărare, pentru strategie economică, afaceri sociale şi cea pentru legislaţie.

Deşi primul-ministru poate să invite pe unii membri ai guvernului (ce nu sunt membri ai Cabinetului) să asiste la şedinţele Cabinetului, acest lucru nu constituie o practică curentă. Până la începutul secolului nostru, Cabinetul nu dispunea de un personal specializat, nu avea un secretariat.

În 1916 a fost numit un secretar permanent, iar acum biroul Cabinetului este condus de un secretar care, în acelaşi timp, este şi şeful Serviciului Civil. Biroul Cabinetului deserveşte Cabinetul şi toate comitetele şi subcomitetele sale.

Secretarul Cabinetului este o persoană foarte puternică, fiind foarte apropiat de primul-ministru în munca pe care acesta o desfăşoară, biroul său fiind în legătură directă cu acela din Downing Street 10.

Administrația publică centrală de specialitate

Majoritatea miniștrilor care fac parte din Cabinet conduc departamente centrale de importanță majoră. Ei sunt susținuți în departamentele lor de o ierarhie politică a miniștrilor de stat și a secretarilor parlamentari și de funcționarii civili permanenți, conduși de un înalt funcționar, numit secretar permanent.

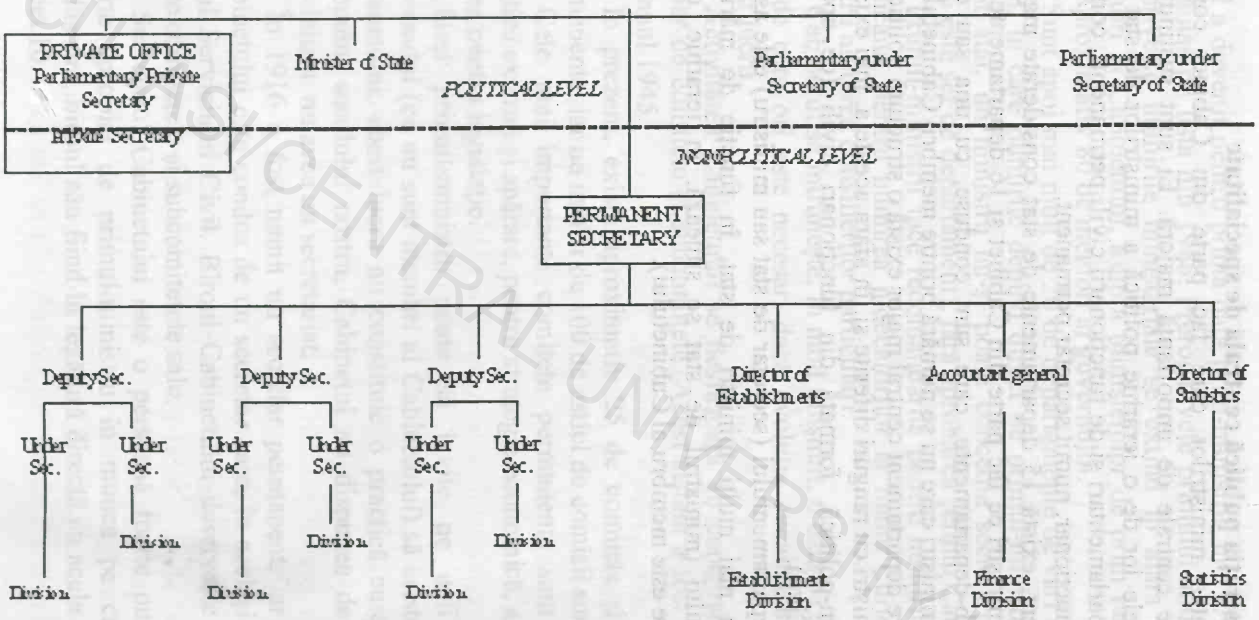
În prezent, există 15 departamente de stat considerate majore, conduse de miniștri ce fac parte din Cabinet și 16 departamente mai mici sau sub-departamente, care sunt conduse, cu una sau două excepții, de miniștri care nu se numără printre membrii Cabinetului.

În fiecare departament central major există o structură politică ce cuprinde miniștri cu ranguri diferite și, în afara acesteia, mai există o structură non-politică, formată din funcționari civili (ce aparțin Serviciului Civil).

Șeful departamentului (secretar de stat sau ministru) este asistat de unul sau mai mulți miniștri de stat, în funcție de mărimea departamentului (ministrul de stat se situează, în ierarhie, după ministrul care este membru al Cabinetului).

B.C.U. „M. EMINESCU" IAȘI

BCU IAȘI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY



This is a typical department. Individual departments will vary in detail

BCL POLICY CENTRE UNIVERSITY LIBRARY

2.3. Administrația locală

Structura **autorităților locale** a fost reorganizată de Legea guvernului local din 1972, care a intrat în vigoare în 1977 și care a operat o reducere a corpurilor locale printr-o sporire a puterilor acestora. Anglia este împărțită în ținuturi, iar Țara Galilor în districte. Fiecare din aceste autorități locale este condusă de un consiliu ales. Puterile lor derivă din autoritatea garantată de un act al parlamentului și sunt subiect al revizuirii juridice în virtutea regulii ultra vires. În plus, departamentele guvernului central exercită supraveghere administrativă, în particular în domeniul managementului financiar. În ansamblu, corpurile care se autoguvernează au fost desemnate cu puteri administrative extrem de importante, pe care și le exercită cu o mare autonomie. Menținerea ordinii publice este în mare măsură în grija acestor corpuri și nu în grija agentului local al guvernului central, că în majoritatea statelor continentale[1]. În această formă sistemul tradițional distinct al autonomiei locale în Anglia, care în sec. XVIII a atins un moment de vârf prin statutul de autoguvernare a ținuturilor, continuă să se aplice și în prezent.

A treia categorie de autoritate administrativă este constituită de „corporațiile publice". Acestea sunt legal responsabile de unitățile organizatorice, stabilite prin act parlamentar și investite cu datoria de a îndeplini anumite îndatoriri publice. Ele se comportă ca întreprinderi comerciale în industriile naționalizate, ca diferite corpuri administrând beneficiile sociale conferite de stat, sau ca organe consultative speciale sau de supraveghere. Expansiunea rapidă și necoordonată a acestui tip de entitate a fost ținta unei critici severe. În particular, este problematic cât de efectivă este supravegherea exercitată de ministerul de resort asupra corporațiilor și, în consecință, aceea exercitată de parlament.

Descentralizarea administrativă

Privit la suprafață, sistemul britanic de guvernământ pare a fi foarte centralizat. Parlamentul, primul-ministru și cabinetul își desfășoară activitatea în Londra, iar Serviciul Civil este în mod

---

[1] J.F. Garner, *Drept administrativ*, ediția a 5-a, Londra, 1979, p. 75.

obişnuit asociat cu Whitehall, acea stradă largă ce face legătura între Palatul Westminster şi Piaţa Trafalgar.

Din cei aproximativ 600.000 de funcţionari din Serviciul Civil, câţi erau înainte de anul 2000, mai mult de 400.000 îşi desfăşoară activitatea în afara capitalei. Dacă la aceştia se adaugă restul funcţionarilor publici, de pe întreg cuprinsul ţării, se ajunge la un total de peste două milioane de persoane care au locul de muncă în afara Londrei.

Toţi aceştia sunt controlaţi, în cele din urmă, într-un fel sau altul, de puterea centrală.

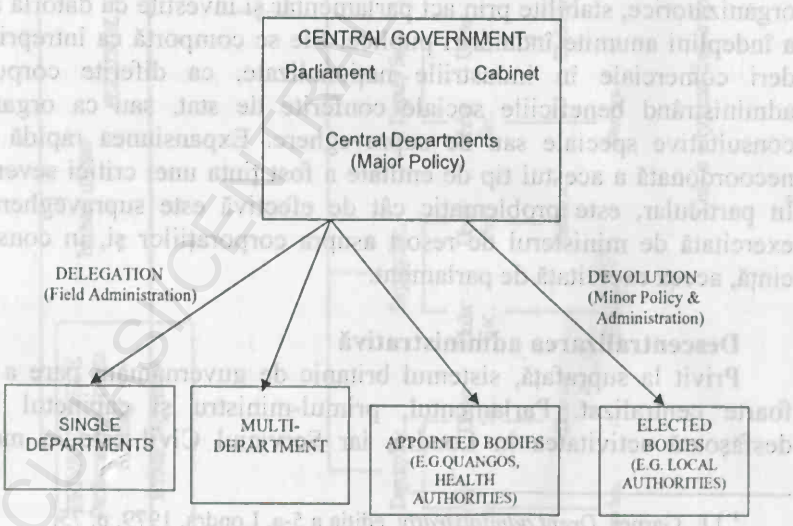
Descentralizarea cuprinde două forme principale:

– delegarea puterilor;

– transferul puterilor.

Delegarea puterilor se referă la posibilitatea luării deciziilor administrative la nivel local, în timp ce transferul presupune şi atribuirea libertăţii de luare a deciziilor politice.

DESCENTRALIZAREA ADMINISTRATIVĂ
THE UNITED KINGDOM
(Unitary System)



Dacă este practicată delegarea, atribuirea competențelor este foarte precis definită. În cazul în care o persoană sau o instituție, a căror putere este delegată, doresc să extindă această putere au nevoie, în primul rând, de aprobarea puterii (forurilor) centrale.

În cazul puterii transferate, situația este cu totul alta, în sensul că limitele, competențele sunt mult mai largi, iar posibilitatea de manevră este mai mare.

Departamentul sănătății și securității sociale (DHSS) constituie un bun exemplu de descentralizare prin delegare. Politicile majore sunt hotărâte la nivel național (central), iar apoi sunt implementate la nivel local, prin birouri centrale și regionale. Ministerul muncii este, de asemenea, organizat în acest mod.

Departamentul mediului (DOE) și Departamentul pentru comerț și industrie (DTI) au, de asemenea, birouri regionale, conduse de directori, ce sunt împuterniciți (delegați) să ia decizii majore în acord cu politicile hotărâte la Whitehall. De exemplu, un director regional din DTI poate autoriza acordarea unei alocații pentru dezvoltare unei firme, până la plafonul de două milioane lire sterline.

Pe de altă parte, birourile din Scoția, Țara Galilor și Irlanda de Nord aplică politicile centrului, la nivel local, acoperind activități ce sunt specifice mai multor departamente, și nu doar unuia singur.

Serviciul național de sănătate (NHS) este probabil cel mai bun exemplu de transfer al puterilor politice minore către autoritățile locale.

În Anglia, DHSS din Londra a transferat multe dintre atribuțiile sale către 14 autorități de sănătate regionale (RHAs), și de la acestea la un număr de 193 autorități de sănătate districtuale.

Sistemul autorităților locale din Marea Britanie, demonstrează conceptul și practica transferului către organele alese, din teritoriu.

Biroul din Scoția este în prezent un „mini guvern", condus de un secretar de stat, care este membru al Cabinetului. Aici sunt angajați peste 6.000 de funcționari civili, cei mai mulți lucrând în clădirea St.Andrew din Edinburg.

Țara Galilor are un număr redus de competențe transferate. Biroul galez a fost înființat în 1964 și cei mai mulți dintre angajații săi (aproximativ 1.000 de funcționari civili) se găsesc în Cardiff.

În cazul Irlandei de Nord, situația este mai complicată. Urmărind istoria conflictului dintre catolicii irlandezi și coloniștii prezbiterieni scoțieni (protestanți), guvernul Marii Britanii a fost obligat să accepte, după primul război mondial, principiul autodeterminării. Actul de guvernământ irlandez din 1920 era, de fapt, un regulament intern, ce prevedea împărțirea țării în șase ținuturi în nord și 26 de ținuturi în sud.

În acest fel, au luat naștere două parlamente: unul la Dublin, iar cel de-al doilea la Stormont, lângă Belfast. Dar, în 1922, s-a ajuns la un acord (Treaty of Ireland Act), care prevedea separarea completă a nordului față de partea sudică, creându-se în acest fel un stat irlandez liber, care a devenit apoi Republica Irlanda.

Din 1922, parlamentul nord-irlandez a fost dominat de un singur partid, unionist, reprezentând majoritatea protestantă, care se pronunță în favoarea unirii cu Marea Britanie. Ei au câștigat, în mod constant, două treimi dintre mandatele parlamentare, având astfel posibilitatea să ia hotărâri privind politicile din provincie.

Minoritatea catolică s-a simțit puternic discriminată, suportând cele mai rele tratamente și cea mai înaltă rată a șomajului. Toate aceste insatisfacții au degenerat, treptat, în violențe, în anii '60, sub influența autointitulatei armate republicane irlandeze (IRA), care dorea o Irlandă unită, condusă de o majoritate catolică.

Violențele s-au amplificat atât de mult, încât în 1969, la cererea cabinetului nord-irlandez, au fost trimise trupe britanice. Dar violențele au continuat să se manifeste, de ambele părți, iar perspectivele unei soluții politice, erau dintre cele mai rele, așa încât în martie 1972, guvernul conservator condus de premierul Edward Heath a anunțat preluarea de către Cabinetul Britanic a tuturor responsabilităților pentru afacerile nord-irlandeze, până când va fi restabilită ordinea în Provincie.

Parlamentul din Stormont a fost dizolvat, pentru că mai apoi să fie înființat biroul pentru Irlanda de Nord, cu scopul de a aplica, în mod direct, regulamentul. Primul secretar de sat pentru Irlanda de Nord a fost William Whitelaw. De atunci, mulți politicieni, fie conservatori, fie laburiști, au ocupat această funcție.

Administrarea de la centru a Irlandei de Nord este privită că o soluție temporară, dar ea va continua până când pentru problemele acestei țări va fi găsită o soluție politică pe termen lung.

O soluție intermediară, ar putea fi crearea unui stat federal, având guvernul central la Dublin și un transfer masiv de atribuții către statele componente din nord și sud.

În secolul 19, primul-ministru liberal William Gladstone, spunea odată că misiunea lui în viață a fost aceea de a încerca să găsească o cale de rezolvare a problemei irlandeze.

Este de semnalat că la 10 aprilie 1998 a fost semnat acordul de pace. Artizanii acordului de pace din Irlanda de Nord, David Trimble și John Hume au primit premiul Nobel pentru pace pentru anul 1998.

Structurile autorităților locale

Sistemul guvernării locale este, în principal, un produs al secolului trecut, dar câteva mari reorganizări, în anii '60 și '70 au creat structura actuală.

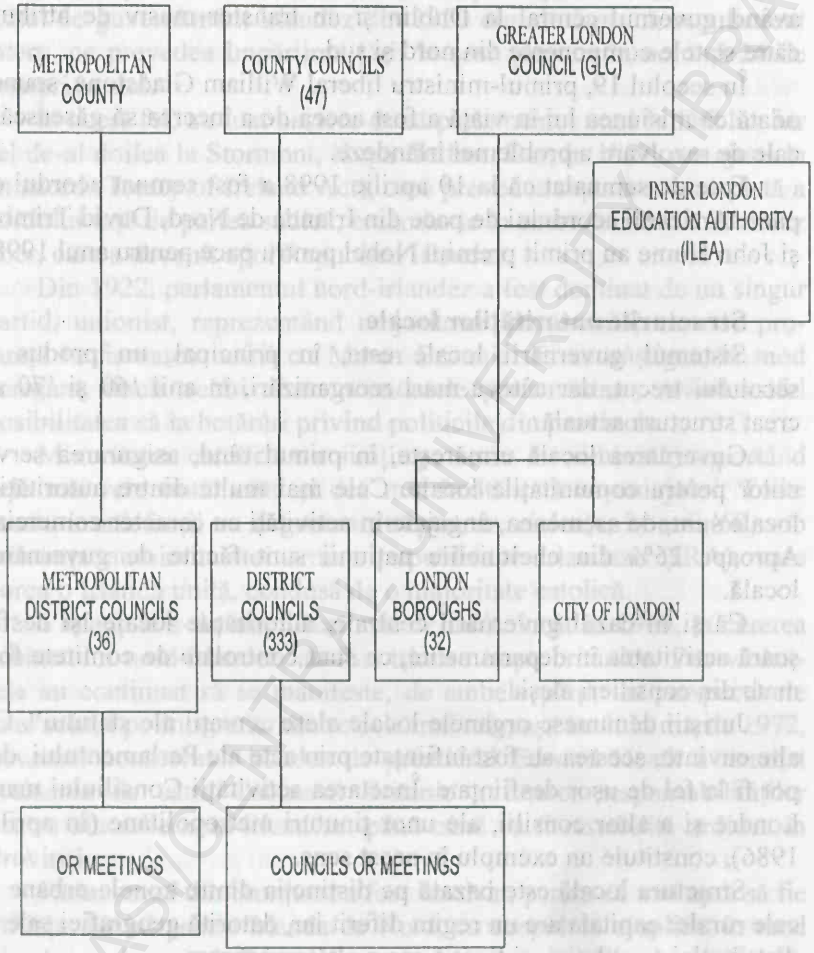
Guvernarea locală urmărește, în primul rând, asigurarea serviciilor pentru comunitățile locale. Cele mai multe dintre autoritățile locale sunt, de asemenea, angajate în activități cu caracter comercial. Aproape 25% din cheltuielile națiunii sunt făcute de guvernarea locală.

Că și în cazul guvernării centrale, autoritățile locale își desfășoară activitatea în departamente, ce sunt controlate de comitete formate din consilieri aleși.

Juriștii denumesc organele locale alese „creații ale statului". Cu alte cuvinte, acestea au fost înființate prin acte ale Parlamentului, dar pot fi la fel de ușor desființate. Încetarea activității Consiliului marii Londre și a altor consilii, ale unor ținuturi metropolitane (în aprilie 1986), constituie un exemplu în acest sens.

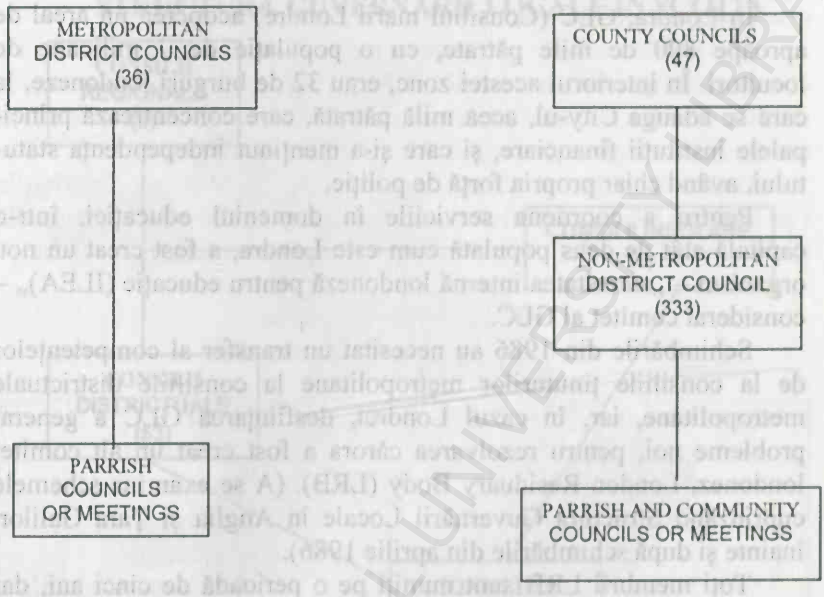
Structura locală este bazată pe distincția dintre zonele urbane și cele rurale: capitala are un regim diferit iar, datorită geografiei sale și distribuției populației, și Scoția are o altă organizare.

STRUCTURA GUVERNĂRII LOCALE ÎN ANGLIA ȘI ȚARA GALILOR
PÂNĂ LA 1 APRILIE 1986



BCU IAȘI - MEDIATECA UNIVERSITARĂ

STRUCTURA GUVERNĂRII LOCALE ÎN ANGLIA ŞI ŢARA GALILOR DE LA 1 APRILIE 1986



În Anglia şi Ţara Galilor (cu excepţia Londrei), autoritatea cea mai înaltă era Consiliul ţinutului (comitatului), iar la nivelul cel mai de jos se găsea Consiliul parohial. Între ele existau Consiliile districtuale.

Cele 47 de consilii ale ţinuturilor non-metropolitane erau, majoritatea, foarte vechi, comitate istorice, având că centru un oraş mai important.

Ţinuturile metropolitane cuprindeau cele mai mari conurbaţii (6): Greater Manchester, Merseyside, West Midlande, Tyne and Wear, South Yorkshire, West Yorkshire.

În fiecare din aceste ţinuturi metropolitane existau 36 de consilii districtuale, având populaţii cuprinse între 170.000 de persoane şi un milion (Birmingham).

Districtele non-metropoliane sunt un amestec de urban şi rural, incluzând în principal zone rurale. Nu toate districtele au consilii parohiale. Dacă parohia are 200 sau mai mulţi electori, aceasta este opţional.

În Londra, GLC (Consiliul marii Londre) acoperea un areal de aproape 800 de mile pătrate, cu o populaţie de 7 milioane de locuitori. În interiorul acestei zone, erau 32 de burguri londoneze, la care se adăuga City-ul, acea milă pătrată, care concentrează principalele instituţii financiare, şi care şi-a menţinut independenţa statutului, având chiar propria forţă de poliţie.

Pentru a coordona serviciile în domeniul educaţiei, într-o capitală atât de dens populată cum este Londra, a fost creat un nou organism – „autoritatea internă londoneză pentru educaţie (ILEA)„ – considerat comitet al GLC.

Schimbările din 1986 au necesitat un transfer al competenţelor de la consiliile ţinuturilor metropolitane la consiliile districtuale metropolitane, iar, în cazul Londrei, desfiinţarea GLC a generat probleme noi, pentru rezolvarea cărora a fost creat un alt comitet londonez, London Residuary Body (LRB). (A se examina schemele cuprinzând Structura Guvernării Locale în Anglia şi Ţara Galilor, înainte şi după schimbările din aprilie 1986).

Toţi membrii LRB sunt numiţi pe o perioadă de cinci ani, dar această perioadă poate fi prelungită, dacă nu intervine altă reformă în administrarea Londrei.

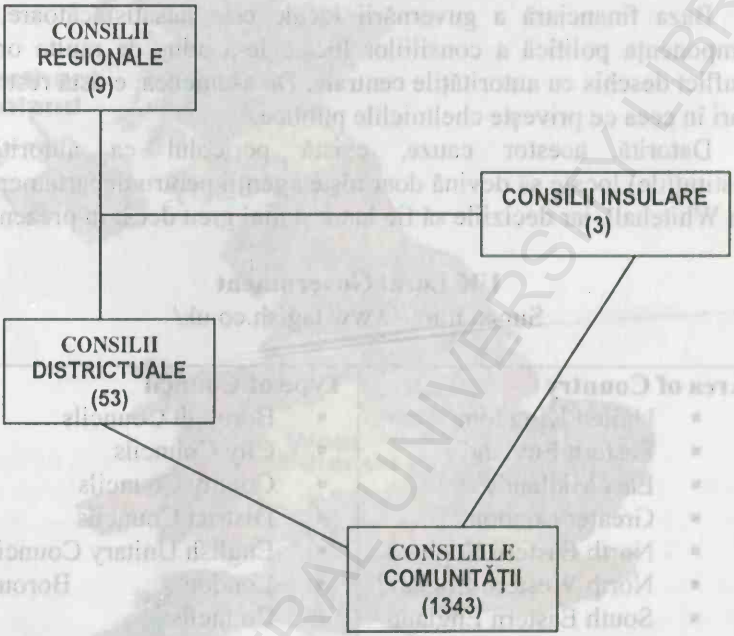
După toate modificările făcute, Londra se găseşte în situaţia de a fi singura capitală din lume (dintre cele importante), care nu are o autoritate responsabilă pentru toate serviciile şi activităţile, pe care orice mare oraş este îndreptăţit să le ceară.

Reţinerea pe care o manifestă ILEA faţă de coordonarea educaţiei în centrul conurbaţiei, demonstrează că Londra, datorită dimensiunii şi complexităţii sale, presupune un alt mod de organizare decât ce se întâlneşte în restul ţării.

În ceea ce priveşte Scoţia, o reorganizare majoră a avut loc în 1975, când a rezultat un sistem cu două niveluri principale, şi un al treilea, în bază, corespunzător parohiilor din Marea Britanie şi Ţara Galilor (a se vedea schema structurii guvernării locale în Scoţia).

Aşa cum am mai menţionat, autorităţile locale, ca şi cele centrale, acţionează prin departamente, care diferă între ele, prin rangul celor care le conduc la nivel politic.

STRUCTURA GUVERNĂRII LOCALE ÎN SCOŢIA



În timp ce departamentele centrale au în fruntea lor un ministru, cele locale sunt controlate şi răspund în faţa comitetelor.

Aceste comitete includ, la scara întregii ţări, un număr de aproximativ 100.000 de consilieri aleşi. Ei îşi desfăşoară activitatea în mod temporar şi sunt neplătiţi. O altă deosebire între guvernarea centrală şi cea locală constă în gradul de pregătire pe care îl au conducătorii departamentelor. Astfel, secretarii permanenţi sunt consideraţi „generalişti", în sensul că nu au o specializare anume, în timp ce majoritatea „ofiţerilor" locali (cum mai sunt denumiţi) sunt specialişti în diferite domenii de activitate (ingineri, economişti, medici ş.a.).

Funcţionarii importanţi, denumiţi şi ofiţeri, au o contribuţie importantă la rezolvarea problemelor care apar, sugestiile lor fiind, în general, acceptate.

Tendinţa actuală a consilierilor locali este de a acorda o atenţie mai mare modului în care sunt asigurate serviciile locale.

Baza financiară a guvernării locale este nesatisfăcătoare, iar componenţa politică a consiliilor locale le-a adus de multe ori în conflict deschis cu autorităţile centrale. De asemenea, există restricţii mari în ceea ce priveşte cheltuielile publice.

Datorită acestor cauze, există pericolul ca autorităţile (instituţiile) locale să devină doar nişte agenţii pentru departamentele din Whitehall, iar deciziile să fie luate şi mai greu decât în prezent.

UK Local Government

Sursa: http://www.tagish.co.uk/

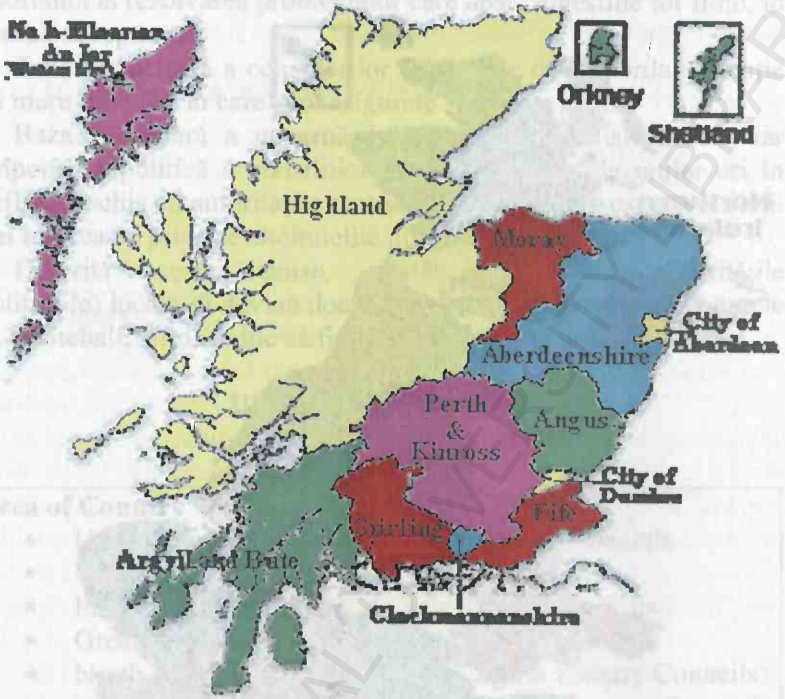
Area of Country	**Type of Council**
▪ United Kingdom	▪ Borough Councils
▪ Eastern England	▪ City Councils
▪ East Midlands	▪ County Councils
▪ Greater London	▪ District Councils
▪ North Eastern England	▪ English Unitary Councils
▪ North Western England	▪ London Borough Councils
▪ South Eastern England	▪ Metropolitan Councils
▪ South Western England	▪ Northern Ireland Local Government
▪ West Midlands	▪ Scottish Unitary Councils
▪ Yorkshire and the Humber	▪ Welsh Unitary Councils
▪ Northern Ireland	▪ Town Councils
▪ Northern Scotland	
▪ Southern Scotland	
▪ Wales	

Local Councils in the United Kingdom

Scotland North
Scotland South
Northern Ireland
North East
North West
Yorkshire & Humber Region
East Midlands
Greater London
West Midlands
Eastern England
South East
South West
Wales

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

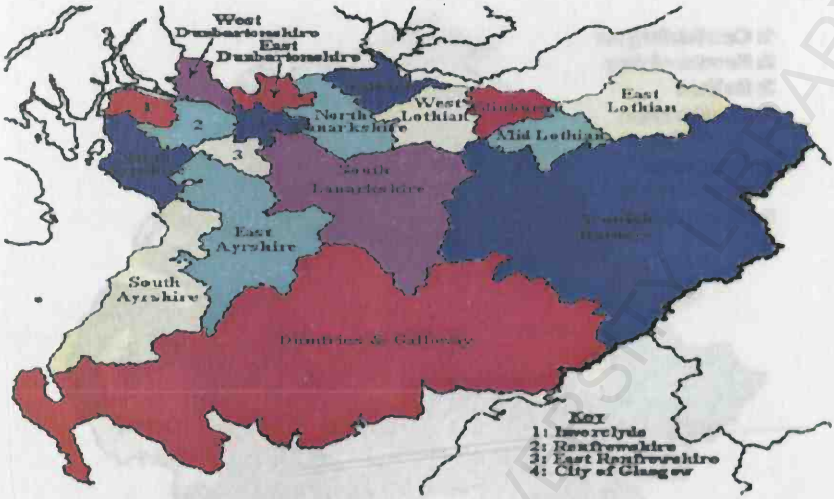
Councils in Scotland: Northen Scotland*



Aberdeenshire
Angus
Argyll and Bute
Clackmannanshire
Fife
Highland
Moray
Nah-Eileanan AnIar (Western Isles)
Orkney Isles
Perth & Kinross
Shetland Isles
Stirling
City of Aberdeen
City of Dundee

BCU VISION CENTRAL LIBRARY

Councils in Scotland: Southern Scotland*

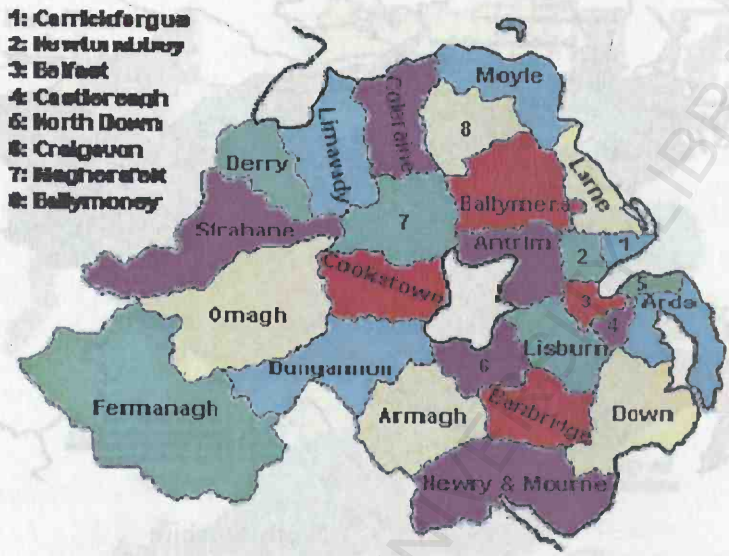


Dumfries & Galloway
East Ayrshire
East Dumbartonshire
Falkirk
East Lothian
East Renfrewshire
Inverclyde
Mid Lothian
North Ayrshire
North Lanarkshire
Renfrewshire
Scottish Borders
South Ayrshire
South Lanarkshire
West Dumbartonshire
West Lothian
City of Edinburgh
City of Glasgow

There are no administrative counties in Scotland after the last reorganization. Instead 32 Unitary Authorities replaced 9 Regional, 53 District and 3 Unitary Councils on April 1st 1996.

BCU IAS CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

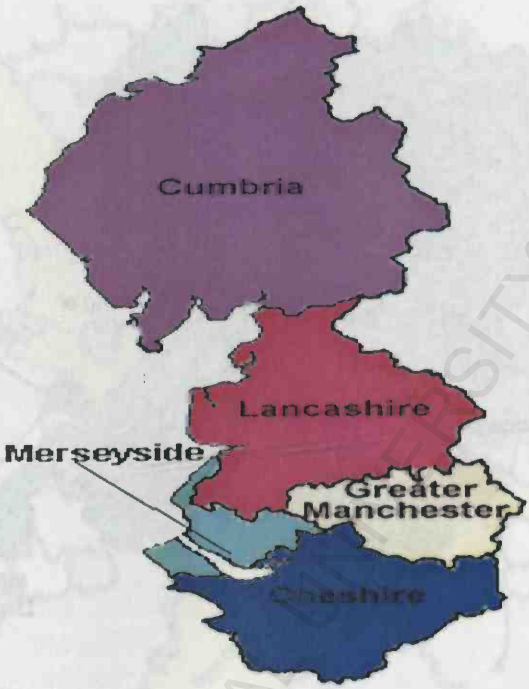
Local Councils in Northern Ireland*



Ards
Armagh
Ballymena
Ballymoney
Banbridge
Belfast
Carrickfergus
Castlereagh
Coleraine
Cookstown
Craigavon
Derry
Down
Dungannon
Fermanagh
Larne
Limavady
Lisburn
Magherafelt
Moyle
Newry & Mourne
Newtonabbey
North Down
Omagh
Strabane

** Councils have been mapped using the 25 Local Government Districts as a basis for defining a geographical region.*

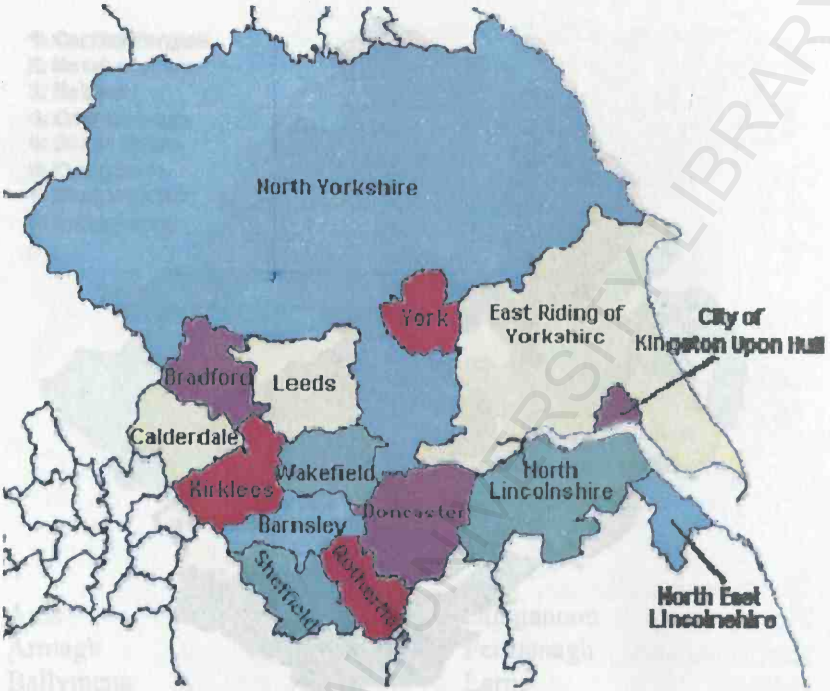
BC CIASWCENTRAL UNIVERSITY LIBRARY



Cumbria
Cheshire
Halton *
Warrington *
Lancashire
Blackburn with Darwen *
Blackpool *
Greater Manchester
Merseyside (Ceremonial)

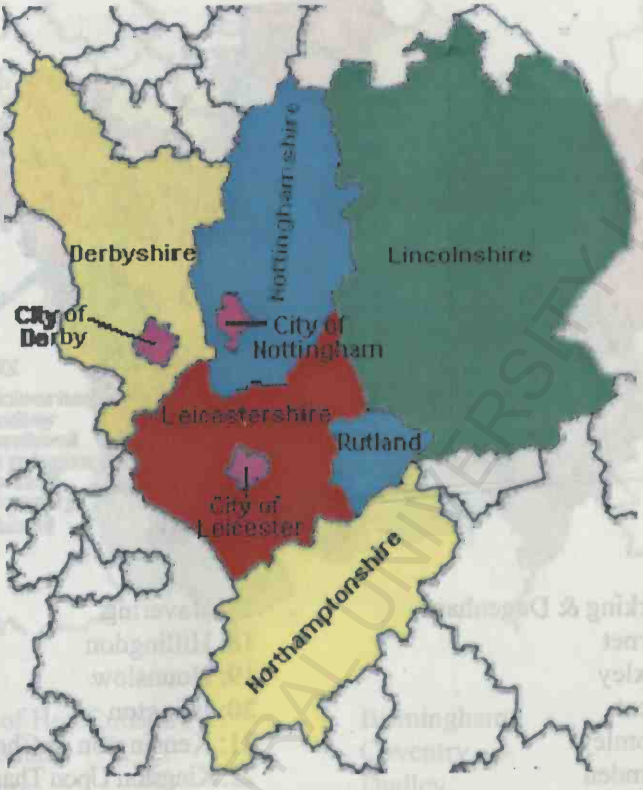
** The Local Government Commission for England deems these Unitary Authorities are, for ceremonial purposes, part of these counties*

BCU IAS/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY



East Riding of Yorkshire
Kingston upon Hull *
Lincolnshire (Part of)
North Lincolnshire *
North East Lincolnshire *
North Yorkshire
York *
South Yorkshire (Ceremonial)
Comprising of:
Barnsley
Doncaster
Rotherham
Sheffield
West Yorkshire (Ceremonial)
Comprising of:
Bradford
Calderdale
Kirklees
Leeds
Wakefield

** The Local Government Commission for England deems these Unitary Authorities are, for ceremonial purposes, part of these counties*

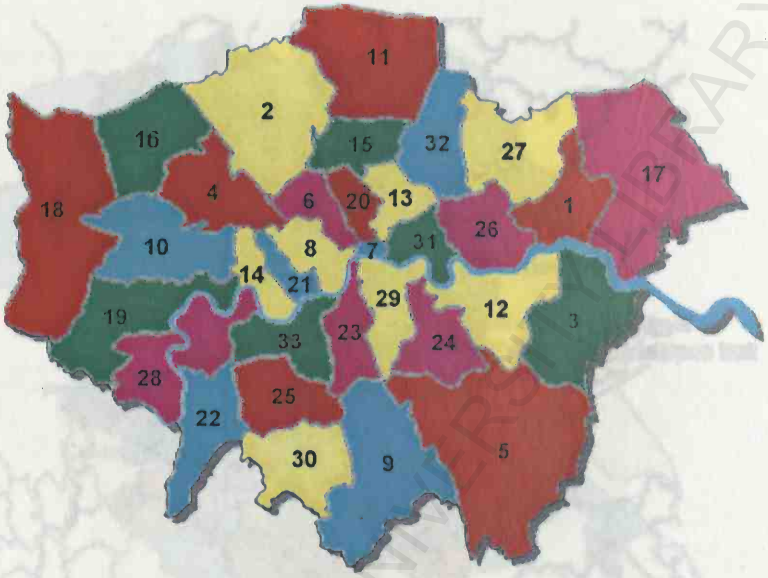


Derbyshire
City of Derby *
Leicestershire
City of Leicester *
Lincolnshire
Northamptonshire
Nottinghamshire
City of Nottingham *
Rutland (Ceremonial)

** The Local Government Commission for England deems these Unitary Authorities are, for ceremonial purposes, part of these counties*

BUCKINGHAM CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

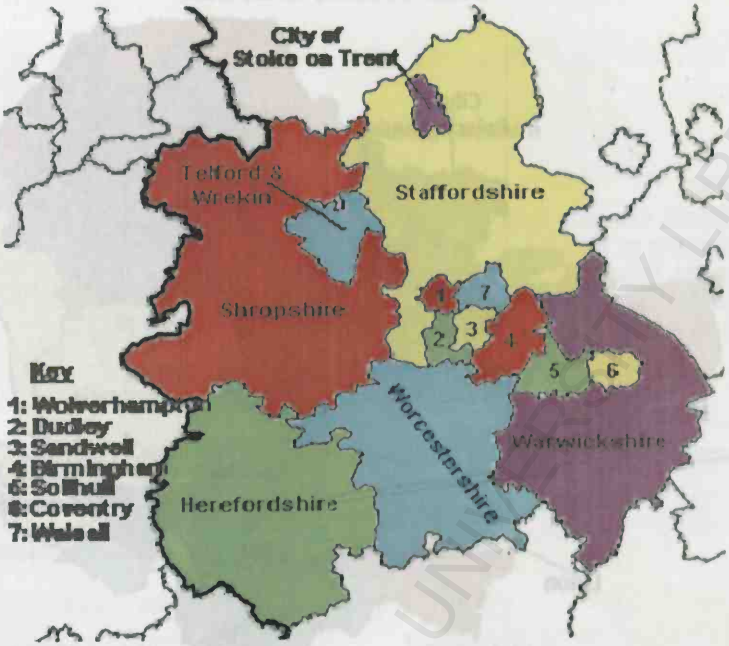
London Borough Councils



1: Barking & Dagenham
2: Barnet
3: Bexley
4: Brent
5: Bromley
6: Camden
7: Corporation of the City of London
8: Westminister
9: Croydon
10: Ealing
11: Enfield
12: Greenwich
13: Hackney
14: Hammersmith & Fulham
15: Haringey
16: Harrow
17: Havering
18: Hillingdon
19: Hounslow
20: Islington
21: Kensington & Chelsea
22: Kingston Upon Thames
23: Lambeth
24: Lewisham
25: Merton
26: Newham
27: Redbridge
28: Richmond Upon Thames
29: Southwark
30: Sutton
31: Tower Hamlets
32: Waltham Forest
33: Wandsworth

BOURNEMOUTH UNIVERSITY LIBRARY

Local Councils in the West Midlands



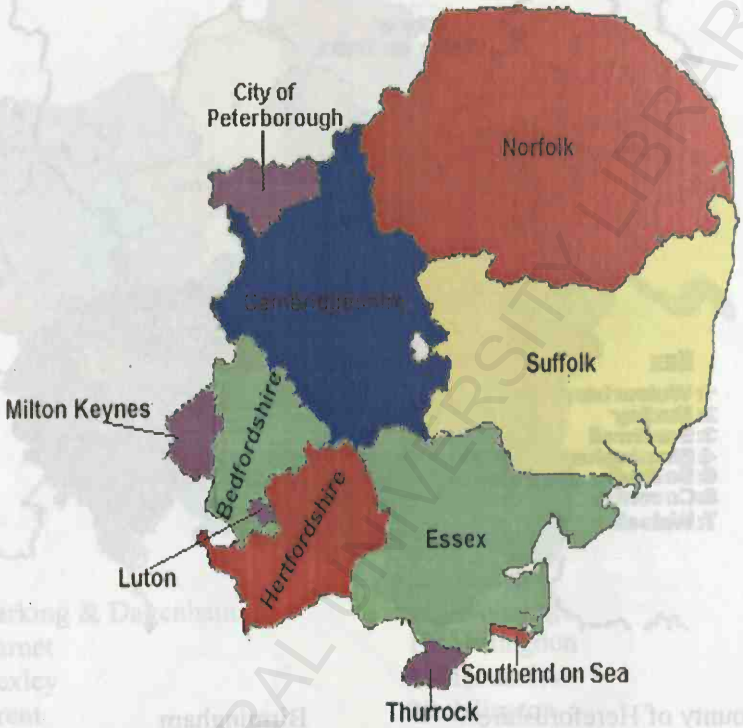
County of Herefordshire (Ceremonial)
Shropshire
Telford & Wrekin *
Staffordshire
City of Stoke on Trent *
Warwickshire
West Midlands (Ceremonial)
Comprising of:

Birmingham
Coventry
Dudley
Sandwell
Solihull
Walsall
Wolverhampton
Worcestershire

** The Local Government Commission for England deems these Unitary Authorities are, for ceremonial purposes, part of these counties*

BCU CITY CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Local Councils in the East

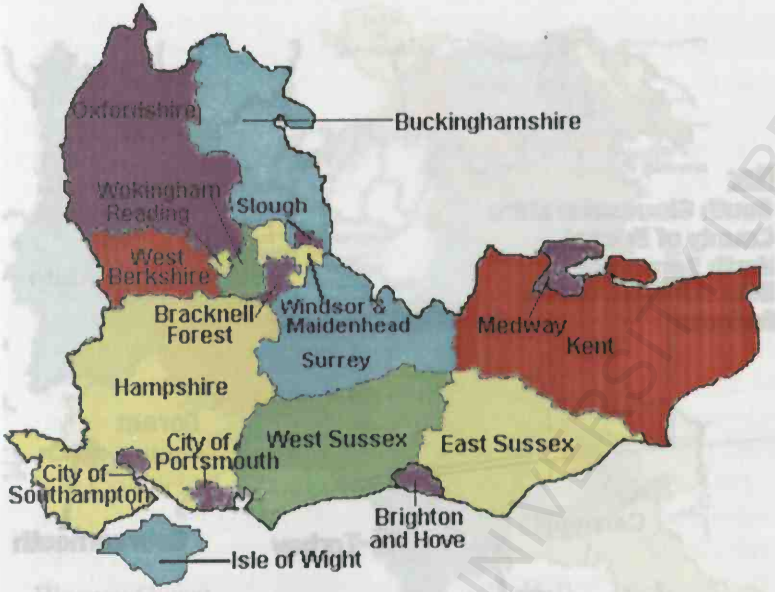


Bedfordshire	Peterborough*	Thurrock*
Luton*	Essex	Hertfordshire
Cambridgeshire	Southend on	Norfolk
City of	Sea*	Suffolk

** The Local Government Commission for England deems these Unitary Authorities are, for ceremonial purposes, part of these counties*

BCU LSIC CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Local Councils in the South East

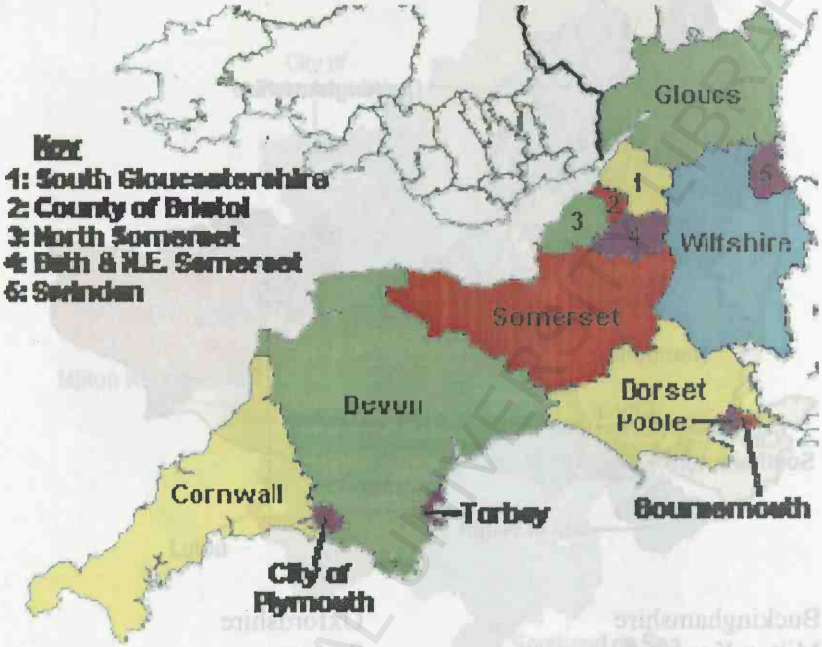


Buckinghamshire
Milton Keynes *
East Sussex
Brighton & Hove *
Hampshire
City of
Portsmouth *
City of Southampton *
Isle of Wight
Kent
Medway *

Oxfordshire
Surrey
Royal County of Berkshire
(Ceremonial) Comprising of:
West Berkshire
Bracknell Forest
Reading
Slough
Windsor & Maidenhead
Wokingham
West Sussex

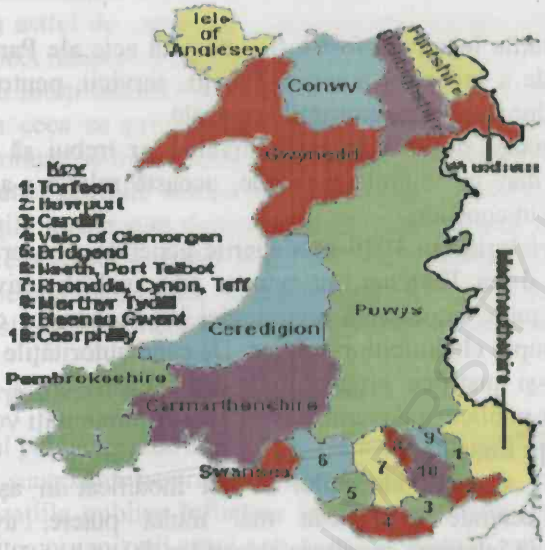
** The Local Government Commission for England deems these Unitary Authorities are, for ceremonial purposes, part of these counties*

BCU ASIC CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY



Bristol	Gloucestershire
Cornwall & Isles of Scilly	South Gloucestershire *
Devon	Somerset
City of Plymouth *	Bath & N.E. Somerset *
Torbay *	North Somerset *
Dorset	Wiltshire
Bournemouth *	Swindon *
Poole *	

** The Local Government Commission for England deems these Unitary Authorities are, for ceremonial purposes, part of these counties*



Blaenau Gwent
Bridgend (Pen-Y-Bont Ar Ogwr)
Caerphilly (Caerffili)
Cardiff (Caerdydd)
Carmarthenshire (Sir Gaerfyrddin)
Ceredigion (Sir Ceredigion)
Conwy
Denbighshire (Sir Ddinbych)
Flintshire (Sir Y Fflint)
Gwynedd
Isle of Anglesey (Sir Ynys Môn)
Merthyr Tydfil (Merthyr Tudful)
Mommouthshire (Sir Fynwy)
Neath, Port Talbot (Castell-Nedd Port Talbot)
Newport (Casnewydd)
Pembrokeshire (Sir Benfro)
Powys
Rhondda, Cynon, Taff
Swansea (Abertawe)
Torfaen (Tor-Faen)
Vale of Glamorgan (Bro Morgannwg)
Wrexham (Wrecsam)

There are no administrative counties in Wales after the last reorganization. Instead 22 Unitary Authorities replaced 8 County and 37 District Councils on April 1st 1996

BCU MSWE CENTRAL LIBRARY

*
* *

Autoritățile locale au fost înființate prin acte ale Parlamentului, cu scopul de a îndeplini anumite funcții, servicii, pentru care sunt mai bine echipate decât autoritățile centrale.

Colaborarea dintre cele două niveluri ar trebui să fie una de parteneriat dar, în anumite perioade, această relație s-a deteriorat, degenerând în conflict.

După victoria din 1979 în alegerile generale, conservatorii, sub conducerea d-nei Thatcher, au avut ca principal obiectiv reducerea inflației. O parte importantă a strategiei lor economice o constituie controlul asupra cheltuielilor publice. De când autoritățile locale erau obligate să-și justifice procentul de aproximativ 25% din totalul cheltuielilor publice, a devenit clar că aceste comunități vor fi supuse unor restricții financiare.

În 1981 sistemul alocațiilor a fost modificat în așa fel încât autoritățile centrale dobândeau mai multă putere, având chiar posibilitatea să întrerupă acordarea alocațiilor altor autorități, care aveau cheltuieli ridicate. De asemenea, controalele asupra creditelor care pot fi acordate, au devenit mult mai severe. O parte din laburiștii ce făceau parte din consiliile locale au decis să ignore „frâul" puterii centrale, găsind alți bani (alte surse), prin creșterea impozitelor locale. Reacția imediată a guvernului a constat în introducerea unui tip nou de impozit, în 1985, prin care se stabileau anumite limite, ce nu puteau fi depășite.

Astfel, conflictul inerent dintre consiliul local laburist și guvernul central conservator a fost agravat.

Așadar, având cheltuielile locale limitate și posibilități reduse de acordare a împrumuturilor, chiar și consiliile conduse de conservatori au început să protesteze și, în acest fel, o colaborare ce era deja amenințată s-a transformat într-un veritabil conflict.

În plus, existau probleme în organizarea structurală a orașelor, precum și o înaltă rată a șomajului în vechile areale industriale, care au dus la crearea unui climat tensionat.

Deși relația central – local s-a deteriorat în acea perioadă, problemele nu erau complet noi.

Dacă Marea Britanie ar fi avut o constituție scrisă, atunci – poate – puterile autorităților locale ar fi fost mai clar definite și protejate dar, fără un astfel de „apărător", parteneriatul trebuie să se sprijine doar pe respect reciproc și înțelegere.

Cei mai mulți membri ai Parlamentului sunt, în mod regretabil, ignoranți în ceea ce privește guvernământul local, iar când devin miniștri ignoranța se transformă, de multe ori, în neîncredere.

Cheia unei posibile soluții este de natură financiară. Atât timp cât autoritățile locale sunt dependente, în mare măsură, de guvernul central, în ce privește sprijinul financiar, orice colaborare nu poate fi decât una inegală. În prezent, noua guvernare laburistă este pe cale să înlăture aceste inconveniente, reclamate de administrația locală.

2.4. Organizații non-guvernamentale

Sectorul public include toate organizațiile și activitățile care, într-un fel sau altul, sunt plătite pentru a obține banii publici.

Organizațiile publice înființate în afara sectorului industrial au fost denumite „organizații cvasi non-guvernamentale" sau quangos.

Departamentul Serviciul Civil a publicat, în 1978, un raport ce cuprindea date referitoare la aceste organizații.

Raportul afirma că existau 252 de astfel de instituții, și le definea ca fiind „organizații care au fost înființate de departamente și, având la dispoziție fonduri importante, cu scopul de a îndeplini unele funcții, pe care Guvernul dorea să le realizeze, dar pentru care nu-și putea asuma o responsabilitate directă (prin minister sau departament)".

În același an cu publicarea raportului, un grup de universitari s-au întrunit la Universitatea Essex, pentru a discuta probleme de administrație publică. Cu acel prilej, s-a considerat că termenul quangos este cel mai potrivit pentru organizațiile non-guvernamentale.

În concluzie, se poate spune că aceste quangos includ toate organizațiile care nu fac parte din guvernul central sau local.

În prezent, din cele 252 de astfel de organizații, au fost desființate câteva dintre ele. Unele dintre cele mai importante quangos sunt următoarele.

- Consiliul Artelor din Marea Britanie, cu rol de finanțare a artelor prin acordare de alocații guvernamentale. (Este plătit de Ministerul educației și științei);
- Compania britanică de radiodifuziune (BBC) – asigură realizarea serviciilor de radio și televiziune (Ministerul de interne);
- British Council – finanțează și asigură asistență în anumite țări și promovează ideile britanice în afara țării. (Ministerul de externe și Commonwealth);
- Institutul britanic de film – promovează producția britanică de filme (Ministerul educației și științei);
- Consiliul pentru cercetarea economică și socială – încurajează și promovează cercetarea socială (Ministerul educației și științei);
- Oficiul național pentru dezvoltare economică - sfătuiește guvernul în privința dezvoltării economice (Ministerul trezoreriei);
- Consiliul sporturilor – promovează și asistă sportul (Ministerul mediului);
- Autoritatea U.K. asupra energiei atomice – controlează cercetarea și dezvoltarea energiei atomice (Ministerul energiei).

§.3. Germania

În ***Germania***, organizarea administrativă a fost dată de structura federală a statului. Legea Fundamentală reglează repartizarea jurisdicției administrative între autoritățile federale și landuri. Landurile au jurisdicție acolo unde nu a fost atribuită nici o putere specială autorităților federale. Aplicarea legii comunității este efectuată în principiu în concordanță cu repartizarea jurisdicției între autoritățile federale și landuri. Astfel, de exemplu, autoritățile administrative ale landurilor vor avea jurisdicție să aplice nu numai acele statute ale landurilor care aplică directivele Comunității Europene, cât și dreptul comunitar aplicabil în mod direct în zonele care intră în sfera de acțiune a statutelor legiferate de landuri. Totuși, centrul de greutate pentru impunerea dreptului comunitar rămâne în sfera autorităților federale, care își exercită funcția lor administrativă în chestiuni vamale prin Autoritățile Financiare Federale și în probleme de agricultură prin

Comisia Federală pentru reglarea pieței agricole și Departamentul federal de alimentație și silvicultură.

Atât autoritățile federale, cât și landurile pot exercita funcțiile lor administrative fie direct prin propriile lor organe, fie indirect prin entități legale, persoanei juridice, autonome.

Acolo unde aceste funcții se exercită direct prin personalitatea juridică a autorităților federale sau a landurilor, există o putere generală de a emite directive, de la ministerul respectiv la cele mai mici unități administrative. Acolo unde aceste funcții se exercită indirect, organele administrative autonome din punct de vedere juridic, ca de exemplu corporațiile, comitetele și fundațiile, sunt supuse doar controlului de legalitate a statului. În ce privește organele teritoriale municipale (adică autoritățile și districtele legale), ele au dreptul expres prin Legea Fundamentală, să regleze toate problemele referitoare la comunitatea locală în zona de acțiune a legislației respective care intră în responsabilitatea lor (art. 28(2)). În fine, un număr de sarcini administrative sunt de asemenea transferate unor părți particulare (de exemplu companii de transport), cu anumite excepții, cum ar fi domeniul protecției publice care rămân de competența dreptului public. Realitatea administrativă a asistat la apariția a numeroase devieri de la structurile-model menționate, dând naștere unor organe intermediare și tipuri de organizare mixtă.

BCU IAȘI CENTRALĂ

Sursa: http://europa.eu.int/

Councils within Germany

Lander (state): Berlin

1. Baden-wurttemberg
2. Bayern (bavaria)
3. Brandenburg
4. Bremen
5. Hamburg
6. Hessen (hesse)
7. Mecklenburg-vorpommern
8. Niedersachsen (lower saxony)
9. Nordrhein-westfalen (north rhine-westphalia)
10. Rheinland-pfalz (rhineland-palatinate)
11. Saarland

12.Sachsen (saxony)
13.Sachsen-anhalt (saxony-anhalt)
14.Scheswig-holstein
15.Thuringen (thuringia)

District:

1. Stad Aachen
2. Stadt Adorf/Vogtl
3. Große Kreisstadt Annaberg-Buchholz
4. Landkreis Bamberg
5. Bayerischer Landtag
6. Stadt Bergheim
7. Stadt Brakel
8. Kreisfreie Stadt Braunschweig
9. Stadt Bremen
10. Stadt Büren
11. Gemeinde Delligsen
12. Kreisfreie Stadt Düsseldorf
13. Kreisfreie Stadt Duisburg
14. Freie Und Hansestadt Hamburg
15. Stadt Herrenberg
16. Stadt Horn - Bad Meinberg
17. Gemeinde Lindlar
18. Stadt Mössingen
19. Stadt Oelsnitz
20. Stadt Paderborn
21. Freistaat Sachsen
22. Stadt Salzkotten
23. Stadt Sangerhausen
24. Landkreis Schönebeck
25. Stadt Schwerte
26. Gemeinde Staufenberg
27. Stadt Teterow
28. Landkreis Unstrut - Hainich
29. Stadt Villingen-Schwenningen
30. Stadt Willebadessen
31. Stadt Xanten

§.4. Italia

În ***Italia***, organizarea administrației statului are o structură piramidală, la al cărei vârf se află Guvernul și ministerele de resort. Activitățile locale sunt subordonate ministerelor. La acest nivel trebuie făcută o mențiune specială a prefectului, un oficial a cărui competență

BCU CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

acoperă o provincie şi care este situat sub autoritatea Ministerului pentru Afaceri Interne[1].

Articolul 5 al Constituţiei stabileşte că Republica trebuie să fie bazată pe principiile autonomiei administrative locale şi pe maxima descentralizare a serviciilor puse la dispoziţie de către stat. Aceste principii, care încă nu au fost pe deplin realizate, constituie una dintre principalele schimbări instituţionale aduse de constituţia republicană. Din punct de vedere al organizării politice, Republica Italiană poate fi descrisă ca un Stato delle autonomie. Descentralizarea teritorială asigură autorităţilor locale (regiunilor, provinciilor şi municipalităţilor) drepturi extinse de autoguvernare. În Constituţie şi în Legea privitoare la provincii şi municipalităţi, autorităţile locale sunt guvernate de un consiliu (regional, provincial sau municipal) ales prin sufragiu universal direct. Primarul este preşedintele consiliului municipal.

Regiunile, aşa cum erau ele definite de Constituţie, înainte de 2001, au avut puterii legislative strict delimitate. Însă, după modificarea legii fundamentale, art. 117 a prevăzut în mod special atât competenţele legislative rezervate statului cât şi cele concurente. Astfel, regiunea poate decide în toate celelalte materii care nu sunt rezervate statului. Puterile autonome ale regiunilor au fost extinse prin Legea nr. 131/2003 şi la nivelul UE. În acest sens, regiunile pot participa la lucrările Consiliului de miniştri al UE dar şi în comitetele şi grupurile de lucru ale acestuia şi ale Comisiei.

O problemă particulară acută este pusă de sistemul financiar de când toate autorităţile au la dispoziţie numai venituri din impozite limitate şi obţin cea mai mare parte din resursele lor financiare de la stat (aşa numitul Sistem Financiar Derivat)[2]. Acest lucru constituie o încorsetare din punctul de vedere al autonomiei şi descentralizării.

---

[1] Despre organizarea oficială a administraţiei, cf. G. Treves, Organizarea administrativă, 1975, Turin; S. Assese, Sistemul administrativ italian, 1983, Milano. Despre organizarea ministerelor, D. Serrani, Organizarea ministerelor, 1963, Milano şi 1983, Roma; G. Arena, Ministerele, în Dicţionar administrativ, ediţia Guarino, 1983, Milano; FORMEZ, Ricera sull'organizzazione e îl funzionamente delle amministrazioni centrali e periferche dello Stato, 1983, Roma.

[2] Despre metoda finanţării autorităţilor locale, M. Bertolissi, Autonomia financiară regională: principii constituţionale, 1983, Padova; F. Buglione şi I.

Pe lângă autoritățile locale, sistemul de administrație descentralizat cuprinde și serviciile publice (organizate de stat, de regiuni, provincii și municipalități), care au statutul de persoane morale, corpuri cu independență juridică, constituite sub dreptul public și au diferite grade de putere de autoguvernare[1].

Funcțiuni speciale sunt conferite societăților autonome[2], care au numai o parte din atribuțiile unei persoane morale constituită sub dreptul public A. I. M. A. (Azienda autonoma per gli interventi sul mercato agricola) este o astfel de „societate autonomă", care își are propria personalitate juridică. Ea a fost stabilită de Legea din 13 mai 1966, sub autoritatea Ministerului Agriculturii și principala să funcție este de a duce la bun sfârșit reglementele și directivele agricole E. C., A. I. M. A. face acest lucru prin intermediul Federconsorzi-ului (Federazione nazionale de consorzi agrari), care este o organizație privată constând în consorzi agrari.

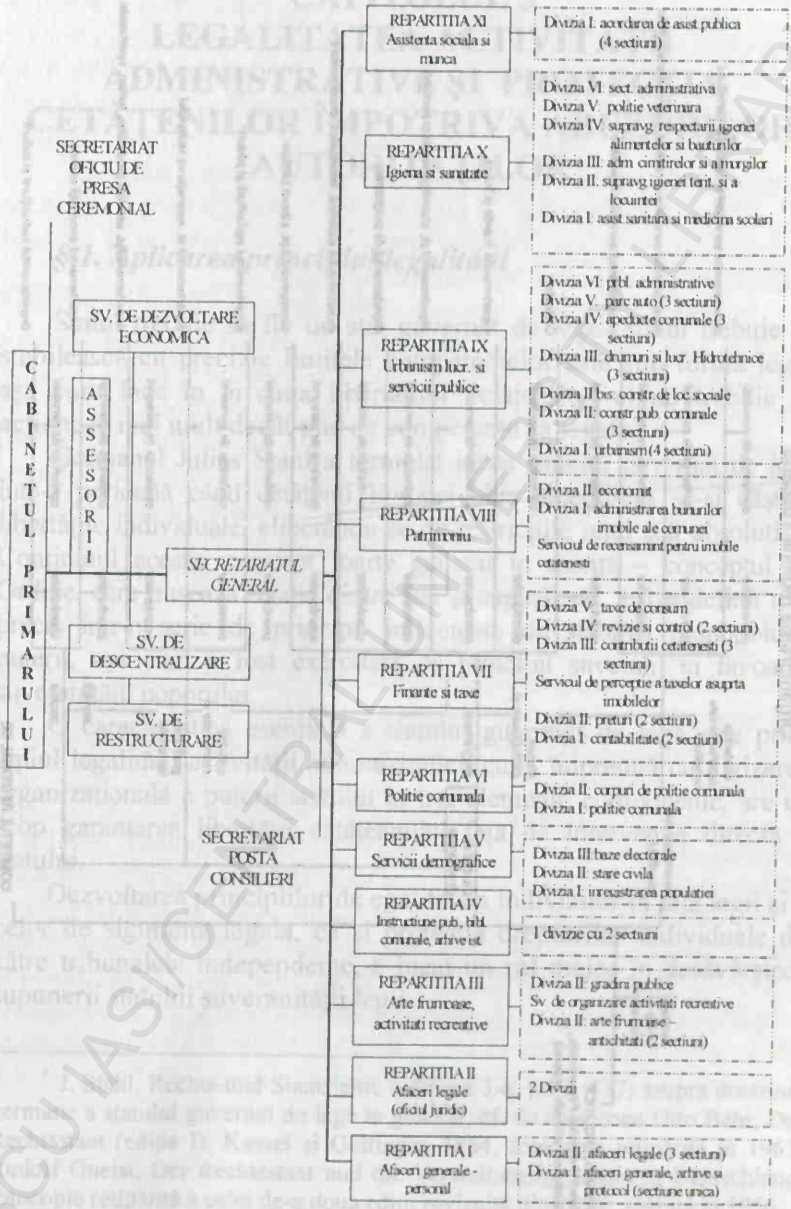
Pierantoni, Raporturile financiare între Stat și regiuni, 1980, Milano; P. Giarda, Finanțele locale. Idee pentru o reformă, 1982, Milano

[1] Despre corporațiile publice, cf. CIRIEC, Gli enti publici pubblici italieni, Anagrafe legislativa e giurisprudenziale dal 1861 al 1970, 1972, Milano; D. Corsi și F. P. Pugliese, I modelli organizzativi degli enti pubblici, 1975, Milano; D. Serranti, Îl potere per enti, Enti pubblici e sistema politico în Italia, 1978, Bologna; N. Capria, Amministrazione per enti, în Arhiva ISAP, 1983, vol. 1, Milano, p. 365 și urm.

[2] Despre societățile autonome, cf. M. La Tore, Aziende autonome e uffici autonome, în Scritti giuridici în onore de S. Romano, vol. 2, p. 687 și urm.; G. Treves, Aziende (diritto publico), Ed. IV, p. 741 și urm.

Sursa: http://europa.eu.int/

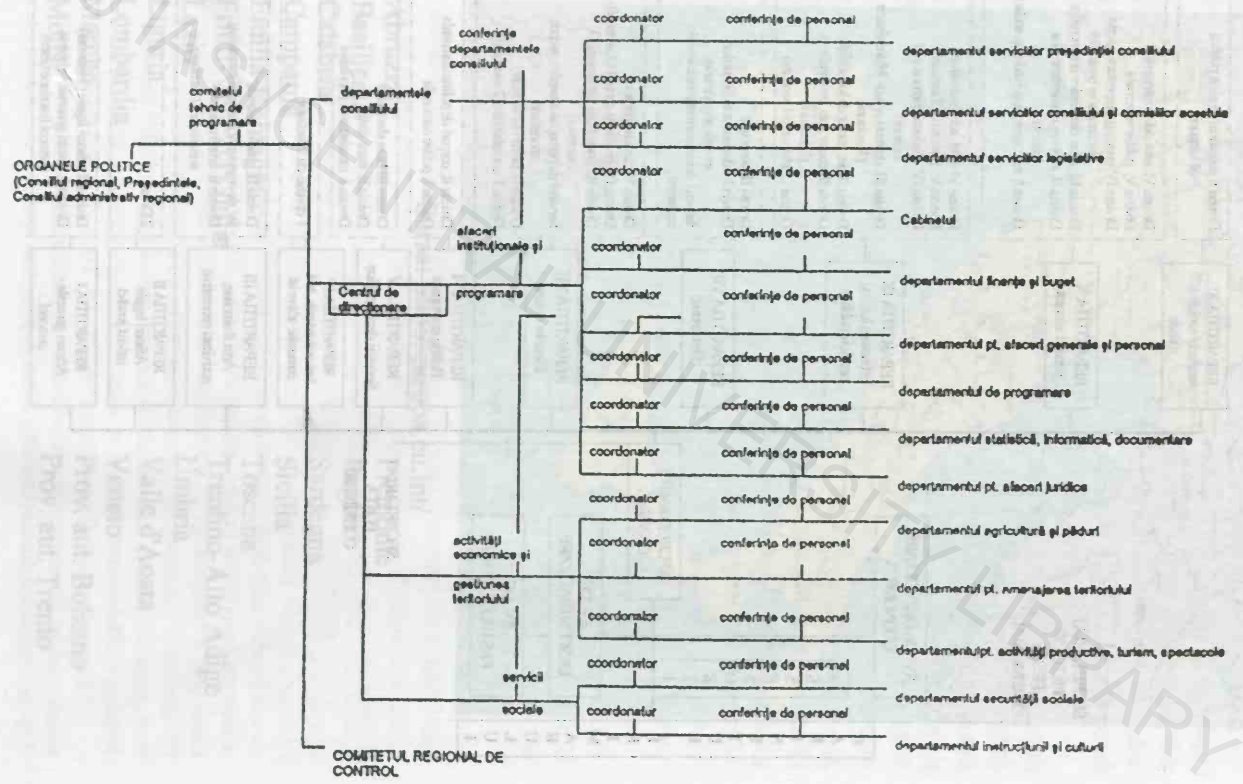
Abruzzo
Basilicata
Calabria
Campania
Emilia-Romagna
Friuli-Venezia Giulia
Lazio
Liguria
Lombardia
Marche
Molise
Piemonte
Puglia
Sardegna
Sicilia
Toscana
Trentino-Alto Adige
Umbria
Valle d'Aosta
Veneto
Prov. aut. Bolzano
Prov. aut. Trento



BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Organigrama regiunii Toscana



CAPITOLUL 3
LEGALITATEA ACTIVITĂȚII ADMINISTRATIVE ȘI PROTECȚIA CETĂȚENILOR ÎMPOTRIVA ABUZURILOR AUTORITĂȚILOR

§ 1. Aplicarea principiul legalității

Statul trebuie să fie un stat guvernat de lege. Statul trebuie să stabilească cu precizie limitele competențelor sale sub forma legii, așa cum face în privința libertăților cetățenilor, el nu trebuie să acționeze mai mult decât ține de competența sa legală.

Germanul Julius Stahl a formulat ideea statului guvernat de lege într-o perioadă când cetățenii Europei abia începuseră să-și câștige libertățile individuale, eliberându-se de restricțiile unui stat absolutist[1]. Conținutul acestui concept foarte general în esență – conceptul de Ordine, care trasează relația dintre stat și supușii săi, a fost definit mai precis într-o serie de principii influențate de slăbirea monopolului puterii, așa cum a fost exercitată de principii suverani în favoarea suveranității poporului.

O caracteristică esențială a statului guvernat de lege este principiul legalității activității administrației, care, împreună cu divizarea organizațională a puterii statului în trei elemente componente, are că scop garantarea libertății cetățeanului față de intervenția directă a statului.

Dezvoltarea principiilor de egalitate a indivizilor în fața legii și a celor de siguranță legală, ca și protecția drepturilor individuale de către tribunalele independente, a jucat un rol major în desăvârșirea supunerii statului suveranității legii.

---

[1] J. Stahl, Rechts-und Staatslehre (ediția a 3-a, pt. 2, 137; asupra doctrinei germane a statului guvernat de lage în general, cf. de asemenea Otto Bahr, Der Rechtsstaat (ediția I), Kassel și Gottingen 1864, fotocopie retipărită în 1963, Rudolf Gueist, Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichste în Deutschland, fotocopie retipărită a celei de-a doua ediții revizuită din 1879, apărută în 1966.

Această dezvoltare a dus la o supunere cvasi-totală a administrației față de lege, care, la rândul ei, se supune legii constituționale. Există un acord între statele europene – în ciuda dezvoltării lor istorice diferite – în legătură cu ceea ce constituie principiile de bază ale salvgardării libertății individului și în privința regulilor fundamentale pentru exercitarea democratică a puterii statului.

În mod corespunzător, în toate statele Uniunii Europene, executivul este supus Legii (Law, loi, wet, statut, lov) sau oricare ar fi termenul specific desemnat pentru legislația parlamentară.

În ceea ce privește diversele organisme ale Uniunii Europene, acestea sunt împuternicite să acționeze numai în sfere specific desemnate, care sunt stabilite în prevederi formale și precis definite. Mai mult decât atât, ele au la dispoziția lor un sistem complet de protecție a drepturilor, în care Curtea de Justiție Europeană reprezintă elementul central. Prin urmare, există o unitate de vederi a statelor membre până acolo încât conceptul de stat guvernat de lege în termenii cei mai generali a fost realizat, în sensul că orice exercitare a puterii executive trebuie discreționată și limitată de către lege.

Astfel, conceptul de legalitate a activității administrației se aplică în dreptul comunitar numai într-o formă special adaptată circumstanțelor. Cea mai importantă sursă a legalității este legea scrisă a Uniunii Europene. Totuși, principiile legale nescrise sunt, de asemenea, importante.

În ceea ce privește supunerea Comunității legii scrise, apar aceleași probleme ca și în privința controlului puterii statului în statele membre. În realitate, ceea ce pare să fie o supunere absolută a administrației față de dominația legii nu poate fi realizată. Dacă adaptabilitatea și flexibilitatea executivului trebuie asigurate, atunci concesia clară a libertății în luarea de decizii în favoarea administrației devine o necesitate legislativă[1]. Dar chiar și acolo unde dispozițiile legale contestă orice libertate de decizie a administrației, divizarea în formă concretă a conceptelor în mare nedefinite, duce la o relativizare cel puțin concretă a constrângerilor legale.

[1] J. Scwarze, *op. cit.*, p. 207 și urm.

Natura variată a relațiilor sociale din societate poate fi tratată în mod just de către legislativ numai când folosește concepte legale nedefinite flexibile, pe care administrația le poate aplica în lumina necesităților reale ale cazului individual. Mai mult decât atât, apare dificultatea formulării prevederilor legale suficient de precise, în special în domeniul dreptului administrativ economic.

Pentru a contura o definiție mai precisă a principiului legalității activității administrației, așa cum este aplicat în țările europene, vom începe prin a examina dreptul unor state europene din perspectiva dreptului administrativ comparat.

1.1. Franța

În Franța, sistemul de drept administrativ deja schițat în capitolele anterioare este marcat de principiul legalității[1]. Legalitatea trebuie înțeleasă în sens larg, potrivit noțiunii clasice de dispoziție legală, ca fiind orice constrângere legală/juridică căreia executivul i se supune: „Principiul legalității aplicat administrației exprimă deci regula potrivit căreia administrația trebuie să acționeze conform legii/dreptului"

Aceasta înseamnă că executivul trebuie să acționeze în conformitate cu legea scrisă (Constituția, statutele, regulamentele).

Constituția celei de-a 5-a Republici, are o semnificație centrală în diviziunea de bază a puterilor între organele statului, dar este de mai mică importanță ca măsură a legalității conducerii administrative. Constituția franceză diferă de cea germană, de exemplu în aceea că Parlamentul din Franța are doar autoritate legislativă limitată, așa cum este definită în art. 34, paragraful 2 din Constituție; această autoritate garantează că orice încălcări ale libertății și proprietății se întemeiază pe o bază legitimată de Parlament. În alte domenii, executivul are funcții legislative proprii sub art. 37, și acestea sunt exercitate prin promulgarea ordonanțelor sau a regulamentelor.

---

[1] Vezi Andre de Laubadere, *Tratat de drept administrativ*, ediția a 9-a, Paris, 1984, vol. 1, de J. C. Venezia și Y. Gaudenut, p. 257, nr. 537.

Administrația poate fi de asemenea împuternicită prin statut să facă reguli în probleme guvernate de autoritatea Parlamentului.

Puterile discreționare de care se bucură executivul sunt totuși limitate de principiile generale de drept, scrise, iar dreptul cutumiar nu joacă un rol important. Administrația trebuie, de asemenea, să se supună tratatelor internaționale. Sub art. 55 al Constituției actuale, tratatele și acordurile ratificate la timp/corect, au prioritate față de legile naționale. În fine, administrația trebuie să respecte dreptul Uniunii Europene, care este acum recunoscut de către Consiliul de Stat după o oarecare ezitare la început, în sensul că i se recunoaște efectul direct și superioritatea[1].

În Franța, garanția legalității activității administrative este exercitată în primul rând de către tribunalele administrative, și la vârf de către Consiliul de Stat, care istoric vorbind, a jucat un rol decisiv în limitarea puterilor executivului.

Cel mai important mijloc procedural pentru testarea legalității actelor administrative este recursul pentru exces de putere, prin care cererile/revendicările/reclamațiile se pot baza pe lipsa de jurisdicție, defecte procedurale și formale, încălcarea statutului sau abuz de putere discreționară.

1.2. Anglia

În Marea Britanie, constrângerile legale asupra administrației derivă din împletirea a două principii constituționale fundamentale. Punctul de plecare este suveranitatea Parlamentului și, pe această bază, Parlamentul britanic împreună cu monarhul, (o a doua sursă de suveranitate), se bucură de putere legislativă care, în principiu, este nelimitată. Al doilea principiu care guvernează, sistemul constituțional britanic și care are o forță egală suveranității Parlamentului, stabilește că administrația este supusă dreptului comun în forma în care acesta este modificat de Parlament[2].

---

[1] Cf. A. de Laubadere, *op. cit.*, subsol 2, p. 263, nr. 552; G. Vedel, P. Delvolve, *op. cit.*, subsol 4, p. 381 și urm., cu referiri la jurisprudență.

[2] A. V. Dicey, *Introducere în dreptul constituțional*, ediția a 8-a, Londra, 1931, p. 36 și urm., în special 37 și urm.; O. Hood Philips, P. Jackson, *Drept constituțional și drept administrativ*, ediția a 6-a, Londra, 1975, p. 42 și urm.

Măsurile administrative care afectează drepturile, îndatoririle şi libertăţile indivizilor trebuie să se întemeieze pe o bază statutară fermă.

„Orice act al puterii guvernamentale, adică orice act care afectează drepturile legale, îndatoririle sau libertăţile oricărei persoane, trebuie să aibă în mod evident o provenienţă strict legală.

Persoana afectată poate, de asemenea, recurge la Curţile de justiţie şi, dacă provenienţa legală nu se dovedeşte a fi perfect în ordine, Curtea va invalida actul, pe care ea (persoana) poate să îl ignore în siguranţă"[1].

Autoritatea parlamentară este, de asemenea, necesară ori de câte ori guvernul caută să promulge reguli generale, abstracte (legislaţie delegată). Măsura puterii legislative administrative depinde în principal de conţinutul autorizării. În opoziţie cu Germania, totuşi, este la latitudinea Parlamentului să decidă el însuşi.

O componentă suplimentară a dominaţiei legii este egalitatea în faţa legii, care asigură egalitate formală în aplicare legii. Definiţia dată de A.V. Dicey a avut o mare influenţă în dezvoltarea unui concept britanic independent al dreptului administrativ[2].

„Înseamnă, iarăşi, egalitatea în faţa legii, sau supunerea egală a tuturor claselor în faţa dreptului ordinar al pământului administrat de Curţile de Justiţie ordinare; „dominaţia legii" în acest sens exclude ideea oricărei scutiri a persoanelor oficiale sau a altora de la datoria de supunere în faţa legii, care guvernează asupra altor cetăţeni sau de la jurisdicţia tribunalelor ordinare; la noi nu poate exista nimic realmente corespunzător „dreptului administrativ" sau „tribunalelor administrative" din Franţa".

Concepţia lui Dicey că nu poate fi drept administrativ în Marea Britanie se baza, după cum s-a arătat deja, pe o înţelegere greşită a funcţiei dreptului administrativ din Franţa. Timp de mulţi ani, totuşi, consecinţa acestui fapt a fost aceea de a împiedica apariţia unui drept administrativ britanic ca o ramură independentă a dreptului şi ca disciplină ştiinţifică. Deşi această concepţie este acum considerată depăşită şi Marea Britanie are acum un drept administrativ evoluat,

---

[1] H.W.R. Wade, *Drept administrativ*, ediţia a 5-a, Oxford, 1982, p. 22.
[2] A-V- Dicey, *op. cit.*, p. 198.

acesta nu a afectat în nici un fel până acum competența fundamentală a tribunalelor ordinare în disputele privind chestiunile administrative. În același timp, „tribunalele administrative" special create pentru administrație au acumulat o importanță considerabilă în soluționarea conflictelor.

Legalitatea conduitei administrative este garantată parțial prin mijloacele doctrinei „ultra vires": dacă executivul acționează în afara sferei în care este autorizat să o facă, acțiunea sa este „ultra vires" și, de aceea, ilegală.

Libertatea de acțiune administrativă nu este totuși limitată numai de legea scrisă. Constrângeri procedurale semnificative apar de asemenea din principiile „justiției naturale", inclusiv, de exemplu, regula că nimeni nu poate fi judecător pentru cauza sa proprie sau că un individ are dreptul la o audiere judiciară. Aceste principii, care la început s-au aplicat numai procedurilor judiciare, se aplică acum și luării deciziei administrative.

1.3. Germania

În Germania, potrivit art. 20, par. 3 al Constituției, autoritatea executivă trebuie exercitată în acord cu statutul și legea; și sub. art. 1, par. 3 al legii fundamentale, exercitarea sa este de asemenea supusă respectării drepturilor fundamentale. De aici, principiul tradițional al legalității activității administrației este extins pentru a forma un principiu general al constituționalității activității administrației[1]. Principiul legalității însuși constă în două elemente: primatul statutului și cerința unui statut în sensul de a exista o lege emisă de parlament.

Primatul legii/actului emis de parlament este un termen folosit pentru a descrie superioritatea sursei statutare formale asupra tuturor surselor secundare ale dreptului (de exemplu, ordonanțe sau reglementări, articole de asociere sau linii directoare administrative). Toate actele pe care le realizează administrația sub lege/act emis de parlament trebuie să fie în acord cu autoritatea statutară.

---

[1] C.H. Ule, în Evangelisches Staatslexikon, ediția a 2-a, Stuttgart, 1975, p. 848; O. Bachof, Verwaltungsrecht I, München, 1974, p. 176.

Primatul legii scrise se aplică fără rezerve asupra întregii administrații.

În ceea ce privește cerința de a exista o lege/act emise de Parlament, trebuie precizat că, în domeniul în care există această cerință, administrația poate acționa numai dacă este autorizată de lege să o facă[1].

Principiul ridică o problemă; și anume: ce chestiuni sunt rezervate exclusiv unei decizii a Parlamentului prin actele emise de acesta? Pentru o mai bună înțelegere a problemelor care apar în acest domeniu, în Germania este necesar să precizăm circumstanțele istorice în care a apărut cerința/necesitatea actelor emise de parlament. Problema, care decizii trebuie „rezervate" Parlamentului sub forma unui act emis de acesta și care trebuie deci să nu ajungă la executiv, a putut apărea numai ulterior unei distribuții a puterii, până la un moment dat, absolute.

Acesta a fost scopul mișcării constituționale liberale, care, la sfârșitul sec. al XVIII-lea, căuta să limiteze puterea monopolizată a guvernului printr-o separare a puterilor, asigurând astfel drepturile individuale ale cetățenilor.

Această mișcare susținea că executivul putea să încalce sfera drepturilor individuale – constând în libertatea personală și dreptul la proprietate – numai dacă Parlamentul, ca reprezentant al cetățenilor implicați, își dăduse anterior consimțământul prin legislație.

Sfera de influență a cetățenilor era definită rezervându-se actului emis de parlament autoritatea de a încălca libertatea lor personală și proprietatea lor. Totuși, în afara zonei rezervate, monarhul continua să se bucure de puteri nelimitate în luarea de decizii. Aceasta arată că noțiunea de rezervare pentru actul emis de parlament descrie o combinație particulară de împrejurări istorice și a devenit necesar ca acest concept să fie reformulat în lumina Constituției actuale.

Așadar, răspunsul la problema necesității unui act emis de parlament în domeniul reglementărilor impuse publicului de către administrație se află în însăși Constituție. Potrivit art. 80, par. 1(2), ordonanțele trebuie în orice caz să se bazeze pe autoritatea statutară clar definită. Deci executivul nu are puteri independente în alcătuirea

---

[1] H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, ediția a 5-a, München, 1986, p. 79, nota 3 marginală; H. Faber, *Verwaltungsrecht*, Tubingen, 1987, p. 87.

ordonanţelor sau a reglementărilor, spre deosebire de executivul din Franţa.

O problemă în plus care s-a amplificate când legea fundamentală a intrat în vigoare a fost aceea dacă, şi în ce măsură, administraţia serviciilor cere o autoritate statutară. Devenise evident că individul trebuie protejat, nu doar de încercările nestăvilite de amestec în drepturile sale, ci şi de decizia arbitrară de a-i refuza serviciile statului.

Una din cele mai disputate probleme este în legătură cu întrebarea cu privire la gradul de precizie pe care trebuie să-l aibă legea, şi anume până unde trebuie să fie determinat comportamentul administraţiei de către legile emise de parlament. Aici principiul cardinal este teoria substanţialităţii dezvoltată de Curtea Constituţională Federală, potrivit căreia nevoia de legislaţie şi natura actului emis de parlament sunt dictate de importanţa pentru indivizi sau în mare pentru cetăţeni a problemei asupra căreia urmează să se ia o decizie. Deci, cu cât sunt drepturile fundamentale mai ameninţate sau cu cât este mai mare efectul asupra lor, cu atât trebuie să fie mai precisă şi mai restrictivă autoritatea actului emis de parlament.

În ceea ce priveşte constrângerile impuse administraţiei de către drepturile fundamentale şi principiile generale ale dreptului, aşa după cum am mai arătat în art. 1, par. 3 al Legii fundamentale, drepturile fundamentale din Constituţie constrâng în mod direct executivul. Deci administraţia, în activităţile ei, trebuie să acorde o atenţie constantă drepturilor fundamentale, iar aceasta afectează interpretarea temeiului autorităţii, ca şi exercitarea libertăţii de acţiune.

Chiar şi acolo unde administraţia, prin natura lucrurilor, trebuie să îndeplinească funcţii publice potrivit procedurilor dreptului privat, ea este constrânsă de drepturile fundamentale, astfel încât să nu poată exista nici o posibilitate de eludare a acestora prin mijloace de drept privat.

Cu privire la comportamentul administrativ ilegal, trebuie subliniat că dreptul administrativ german, în Secţiunea 35 a Actului Procedurilor Administrative, trasează o distincţie conceptuală şi teoretică între actele administrative ca decizii individuale şi

ordonanțe sau reglementări, ca modalități de conducere generale sau abstracte ale administrației.

Astfel, pentru a fi legal, un act administrativ trebuie să fie emis de către autoritatea responsabilă prin procedura legală prescrisă și în formă corectă și nu poate să conțină nici un defect de substanță. Dacă una din aceste cerințe nu este îndeplinită, actul administrativ este ilegal sau, potrivit definiției Curții Administrative Federale:

„Un act administrativ este ilegal dacă apare printr-o aplicare improprie a regulilor legale existente" (Decizia 13, 28(31) a Curții Constituționale Federale).

1.4 Italia

În Italia, deși nu există nici o controversă asupra faptului că funcțiile administrative sunt guvernate de principiul legalității[1], baza legală a acestuia este deschisă unei varietăți de interpretări.

Majoritatea analiștilor spun că această bază este art. 97, par. 1, din Constituție, care afirmă că: „Instituțiile publice sunt organizate corespunzător în actele emise de Parlament, pentru a asigura funcționarea corectă și imparțialitatea administrației"[2].

Din principiul legalității rezultă în primul rând că administrația poate încălca libertatea și proprietatea cetățeanului numai atunci când are autoritatea statutară să o facă[3]. În al doilea rând, acest principiu general al sistemului de drept italian impune executivului datoria de a se supune atât legii, cât și principiilor generale de drept.

---

[1] Marzuoli, *Principiul legalității și activității dreptului privat în administrația publică*, Milano, 1982, p. 19 și urm.; Fois, Legalita (principio di), în EdD, vol.22, 1973, p. 659 și urm.; Carlassare, Administrație și putere politică, Padova, 1973, p. 132 și urm.

[2] Ottaviano, Puterea administrației și principii constituționale, în Riv.dtrim.dir.publ., 1964, p. 926; Gasparri, Conceptele de „legislație", „administrație" și „putere politică" în terminologia Constituției, în Studii în onoarea lui S. Lessina, I, Bologna, 1963, p. 360.

[3] Despre aceasta, vezi Di Giovine, Introduzione allo studio della riserva di legge nell'ordinamento italiano, turin, 1969; F. Levi, *Legitimita*, în EdD, vol.24, 1974, p. 124 și urm. și Marzuoli, *op. cit.*, subsol 1, p. 22, potrivit căruia art. 97 para 1 al Constituției cuprinde principiul legitimității acțiunii administrative și principiul restricției legale în organizarea administrativă.

§ 2. Protecția cetățenilor prin dreptul administrativ

2.1. Franța

În ***Franța***, căile specifice prin care revizuirea judiciară poate fi exercitată sunt procedurile judiciare (recursurile contencioase), reclamația administrativă (recursul administrativ) sau intervenția prin mediator (recurs prin mediator).

Protecția juridică împotriva administrației, cum deja a fost menționat, a fost dirijată de poziția centrală ocupată de Consiliul de Stat. În anumite forme ale litigiilor, desemnate prin lege, Consiliul de Stat acționează ca o Curte de primă și ultimă instanță. În alte cazuri, însă, în esență, două nivele ale acțiunii judiciare. În rolul său de Curte de Apel, Consiliul de Stat în primul rând revede deciziile tribunalelor administrative, care, din 1953, au acționat la fel ca și Curțile generale administrative. În rolul său de Curte Supremă, Consiliul de Stat revede deciziile luate ca primă instanță de majoritatea Curților administrative speciale. Acestea includ nu numai Curțile disciplinare, dar și anumite comisii administrative cvasi-judiciare. Acțiunile pot fi depuse în fața Curților ordinare pentru dezbateri, care se asociază cu activitatea administrativă care are loc în domeniul dreptului privat (de exemplu: contractele guvernate de dreptul privat) sau pentru anume forme de litigii administrative, mai ales, desemnate prin lege. Curțile civile au, de asemenea, jurisdicții peste așa-numitele voies de faits, adică acțiunea administrativă care nu are bază statutară, care este clar ilegală și care constituie o serioasă încălcare a libertăților civile de bază. Conflictele de jurisdicție între Curțile administrative și Curțile ordinare sunt rezolvate prin Tribunalele de Conflicte.

Tipurile de acțiuni sunt clasificate corespunzător cu extinderea jurisdicției Curții relevante[1]. Sub „contencios în anulare", numai

[1] Cu excepția „contenciosului în anulare", există, de asemenea, „contenciosul de interpretare" și „contentieux de la repression". Mai recent, autorii au avut tendința de a trasa o distincție, în funcție de obiect (Debaasch, Contenciosul administrativ, ediția a 3-a, Paris, 1981, p. 698) sau natura acțiunii (contenciosul obiectiv/subiectiv și contenciosul de legalitate), conform J.M.

Curţile sunt acelea care pot anula acţiunea administrativă ilegală. Cel mai important tip de acţiune sub acest titlu este „recursul pentru excesul de putere". Sub contenciosul de plină jurisdicţie (litigiu implicând jurisdicţie nelimitată), Curţile au, de asemenea, puterea de a îmbunătăţi sau înlocui decizia administrativă. Cu excepţia acţiunii pentru daune, în care administraţia poate fi pusă să facă o plată financiară, Curţile au rezerve în privinţa emiterii de directive autorităţilor administrative. O acţiune care caută să constrângă administraţia să execute o anumită obligaţie, ar fi incomparabilă cu interpretarea franceză a separaţiei puterilor.

De departe cel mai important tip de acţiune, este recursul pentru excesul de putere[1], care poate fi folosit împotriva tuturor formelor de activitate în administraţie (actele administrative unilaterale). Acestea includ atât actele individuale, cât şi ordonanţele. Ca să fie admisibilă, acţiunea trebuie să respecte nu numai timpul limită prescris şi formalităţile, dar şi să caute să protejeze interesul legal, în primul rând. Curţile au adus o interpretare foarte liberală, care se referă la conceptul de „interet pour agir". Astfel, locuitorul unei municipalităţi care a plătit taxe, a fost găsit îndreptăţit să intenteze proces în scopul contestării oricărei măsuri adoptate de autorităţile comunale având implicaţii financiare. În plus, asociaţiile pot căuta să reprezinte interesele membrilor lor în acţiunile Curţii. Spre deosebire de poziţia din Germania, unde admisibilitatea este condiţionată de cererea reclamantului cu privire la încălcarea unui drept subiectiv, în Franţa acţiunea de contestare a administraţiei, este angajată mai mult în interesul obiectiv, dat de necesitatea revizuirii legalităţii acţiunii administrative. Atunci când acţiunea este admisă, acţiunii administrative îi sunt evaluate defectele. Motivele revizuirii includ lipsa com-

---

Auby şi R. Drago, *Traité de contentieux administratif.*, vol.2, subsol 5, p. 79 şi urm.

[1] Asupra evoluţiei istorice a acestui concept, P. Landon, *Istoria prescurtată a recursului pentru excesul de putere, de la origini până în anul 1954*, Paris, 1962. O evaluare critică a eficacităţii recursului pentru exces de putere în scopul protejării drepturilor individuale, J. Rivero, Sistemul francez de protecţie a cetăţenilor împotriva arbitrarului administrativ în dovedirea faptelor, Bruxel, 1966, p. 813 şi urm.; P. Delvolve, *Executarea deciziilor justiţiei împotriva administraţiei*, 1983–1984, p. 111 şi urm.

petenței, iregularități procedurale, încălcarea statutului și deturnarea de putere.

Procedurile în fața Curților administrative sunt bazate pe principiul examinării preliminare și pe natura scrisă a procedurii. Împuternicitul Guvernului are un rol important în conducerea acestor proceduri[1]. El examinează disputa înaintea Curții, independent de judecătorul raportor și face rapoartele lui. Poziția Împuternicitului Guvernului a servit ca inspirație pentru aceea a Avocatului General, privitor la Curtea Europeană de Justiție.

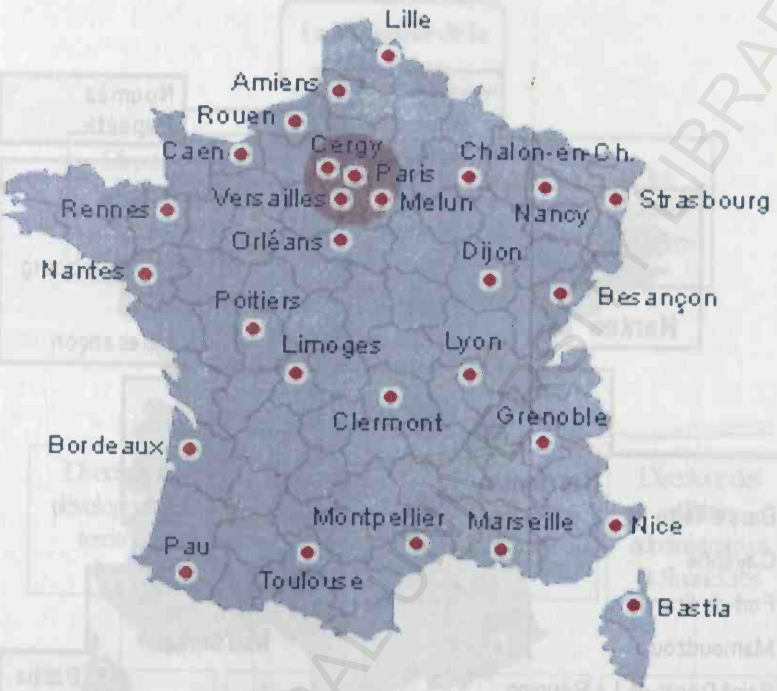
Înainte de începerea procedurilor Curții, cetățenii pot solicita o revizuire administrativă internă, sub care pretind o nouă decizie administrativă din partea departamentului, care a luat decizia contestată (recurs grațios) sau înaintea organului ierarhic superior (recurs ierarhic). Acest tip de procedură este, în principiu, opțional. Cu toate acestea, acțiunea va fi admisă numai dacă există o asemenea plângere prealabilă (regula deciziei prealabile). Patru luni de tăcere din partea administrației, se considera ca un refuz.

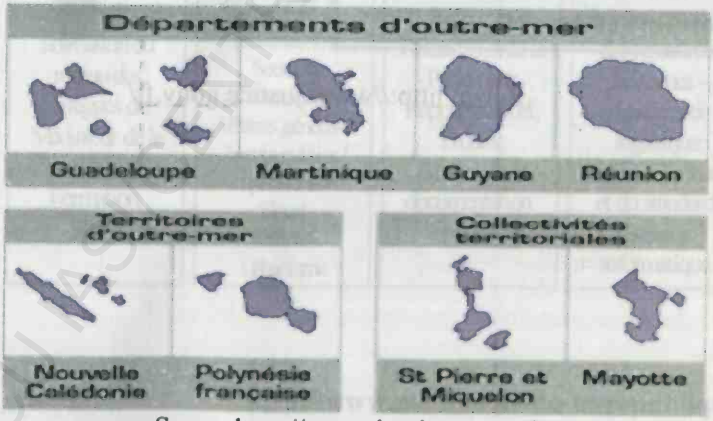
În cele din urmă, administrația este supusă supravegherii printr-un Mediator, care este numit de Guvern, dar acționează independent. Acesta este invitat de un membru al Administrației Naționale sau de un Senator, de cele mai multe ori la cererea cetățeanului, să investigheze deficiențele în administrație și, unde este cazul, să propună îmbunătățiri. Funcția de Mediator creată în 1973, a fost inspirată de modelul scandinav al Ombudsman-ului, deși poziția lui este mult mai slabă și este mai aproape de cea de Împuternicit Parlamentar Britanic, care, similar, nu poate fi abordat direct de public.

---

[1] Despre dezvoltarea istorică și rolul Comisarilor Guvernului, A. Bernard, *Privire asupra activității jurisdicționale a Comisarilor Guvernului în a doua jumătate a secolului al XIX-lea,* că și G. Gazier, Privire asupra activității jurisprudențiale a Comisarilor Guvernului începând din anul 1900, Paris, 1947, p. 299 și 303; J.M. Auby, R. Drago, *Tratat de contencios administrativ,* p. 261 și urm.

Tribunalele Administrative
Competența teritorială

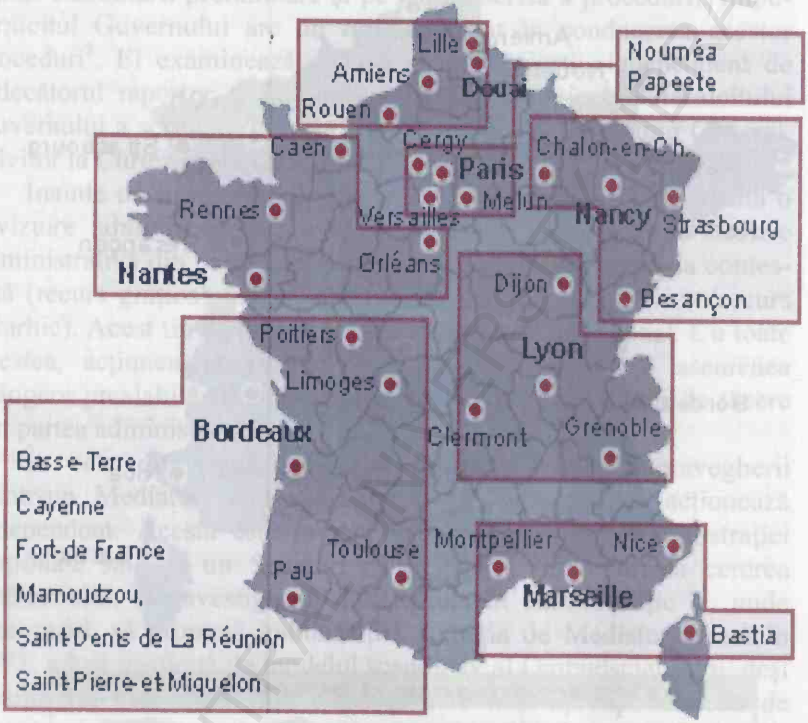




Sursa: http://www.justice.gouv.fr/

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

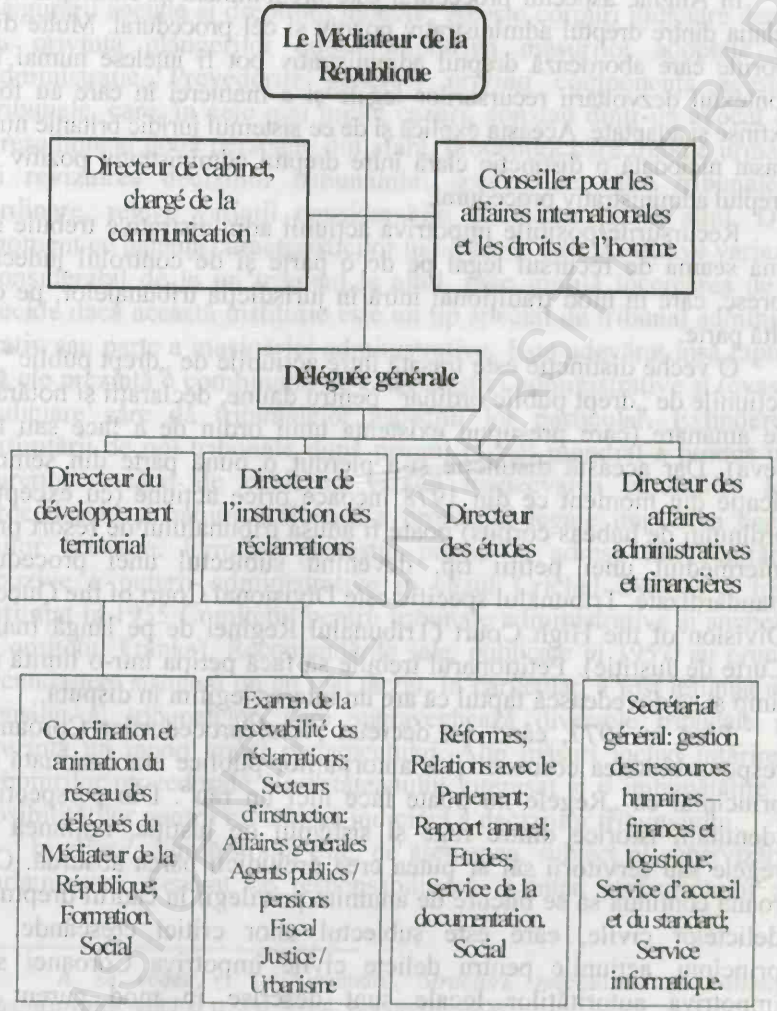
Curțile de Apel
Competența teritorială



Sursa: http://www.justice.gouv.fr/

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

LE MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE



Sursa: **http://www.mediateur-de-la-republique.fr/**

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

2.2. *Anglia*

În Anglia, aspectul procedural este predominant şi caracterizează relaţia dintre dreptul administrativ pozitiv şi cel procedural. Multe din teoriile care abordează dreptul administrativ pot fi înţelese numai în contextul dezvoltării recursurilor legale şi a manierei în care au fost extinse şi adaptate. Aceasta explică şi de ce sistemul juridic britanic nu a trasat niciodată o distincţie clară între dreptul administrativ pozitiv şi dreptul administrativ procedural.

Recursurile posibile împotriva acţiunii administrative trebuie să ţină seama de recursul legal pe de o parte şi de controlul judecătoresc, care în mod tradiţional intră în jurisdicţia tribunalelor, pe de altă parte.

O veche distincţie este trasată între acţiunile de „drept public" şi acţiunile de „drept public ordinar" pentru daune, declaraţii şi hotărâri de amânare (care presupun existenţa unui ordin de a face sau nu ceva). Dar această distincţie şi-a pierdut o bună parte din semnificaţie din moment ce din 1978 încoace orice acţiune (cu excepţia ordinului de habeas corpus) poate fi adusă tribunalului de resort prin intermediul unei petiţii tip, devenind subiectul unei proceduri standardizate. Tribunalul specific este Divisional Court of the Queen, Division of the High Court (Tribunalul Reginei de pe lângă Înalta Curte de Justiţie). Petiţionarul trebuie să facă petiţia într-o limită de timp şi să dovedească faptul că are un interes legitim în dispută.

Până în 1977, când s-a decretat Actul procedurilor Coroanei, responsabilitatea coroanei şi a autorităţilor publice era dominată de principiul că „Regele nu poate face nici un rău". Din perspectiva identităţii istorice dintre rege şi sistemul de justiţie, noţiunea că regele sau servitorii săi ar putea crea prejudicii părea absurdă. Coroana continua să se bucure de anumite privilegii în cadrul dreptului delictelor civile, care este subiectul unor critici crescânde. În principiu, acţiunile pentru delicte civile împotriva Coroanei sau împotriva autorităţilor locale sunt descrise în mod curent în concordanţă cu principiile generale ale dreptului civil.

Pe lângă controlul exercitat de tribunalele ordinare asupra administraţiei a câştigat în importanţă revizuirea juridică a acţiunii administrative de către tribunalele speciale. Există în mod curent

peste 2000 tipuri de tribunale (Curți) stabilite în primul rând ca rezultat al promulgării unei legislații a proprietății, în domeniul asigurării sociale și dreptului muncii[1]. Aceste corpuri judiciare decid în privința plângerilor aduse împotriva măsurilor adoptate de administrație. Prevederile generale privind componența acestor tribunale, care, în cele mai multe cazuri, constau dintr-un avocat că președinte și două persoane din afară, procedura care trebuie urmată și revizuirea deciziilor tribunalului special de către tribunalele ordinare, relevă variații considerabile de la un tip la altul. Din moment ce balanța caracteristicilor judiciare și administrative variază considerabil de la un tribunal la altul, pare inutilă încercarea de a decide dacă această instituție este un tip special de tribunal administrativ sau parte a mașinăriei administrative. Este adevărat însă faptul că ele prezintă o combinație de caracteristici administrative și (cvasi) judiciare care dă tribunalelor aspectul lor particular. Extinderea înființării de noi tribunale după primul război mondial a produs un curent crescând de criticism vizând inadecvarea garanțiilor lor procedurale și natura deficitară a protecției legale împotriva deciziilor acestora. Urmând protestul public la adresa întrebuințării abuzive a puterii administrative în cazul Crichel Down[2], a fost înființat în 1955 Comitetul pentru tribunale administrative și anchete (Comitetul Franks). Recomandările sale, publicate în 1957, au primit recunoaștere statutară un an mai târziu. În particular, a fost înființat un consiliu al tribunalelor, care supraveghează diversele tribunale și prezintă un raport anual parlamentului. Alte măsuri includ întărirea drepturilor procedurale ale cetățeanului interesat și o îmbunătățire a posibilităților pentru revizuirea judiciară a deciziilor tribunalului.

În sfârșit, administrația este, de asemenea, subiect al supervizării parlamentare. Separat de responsabilitatea înaintea parlamentului și

---

[1] A se vedea și I. Alexandru, *Structuri, mecanisme și instituții administrative*, vol.I și II, Ed. Sylvi, București, 1996.

[2] Despre cazul Crichel Down și implicațiile sale pentru reforma dreptului administrativ englez, M. Bernhardt, Zur rechtlichen Bedeutung der Erklärung einer „Polity" în der englischen Verwaltungspraksis. Dargestellt um Beispiel der Rückübereinigung enteigneter Grundstücke, Diss. Freiburg, text original, p. 49 și urm.

timpul pentru răspunsurile la interpelări, diversele departamente administrative sunt supravegheate de așa-numitele comitete alese, care sunt organizate de parlament în scopul de a supraveghea anumite compartimente și puteri ale administrației. Crearea, în 1967, a instituției Comisarului parlamentar pentru administrație, a fost inspirată de modelul danez, a Ombudsman-ului (în Marea Britanie, Comisarul parlamentar – persoană cu autoritatea de a ancheta și pronunța în chestiuni legate de prejudiciile cetățenilor, împotriva părții executive a guvernului), dar în multe privințe reprezintă doar o palidă reflecție a corespondentului său danez, deoarece comisarul este numit de primul-ministru (și nu ales de parlament) și el poate acționa numai când un caz i-a fost indicat de un membru al parlamentului, în loc să fie abordat direct de către cetățeanul interesat.

2.3. Germania

Între numeroasele instituții și proceduri de supraveghere a acțiunii administrative, mergând de la procedurile de control la nivelul autorităților de stat și locale, prin supravegherea parlamentară în forma responsabilității ministeriale, până la supravegherea socială fără forme legale prin mass-media, vom schița în continuare posibilitatea autocontrolului administrației prin procedurile de obiecție și revizuire judiciară.

Așa-numita procedură a obiecției (Wiederspruchsverfahren) este o procedură preliminară extra judiciară prin care legalitatea și operativitatea punerii în aplicare a unui act administrativ, sau refuzul de a emite un act administrativ, este examinată de administrația însăși, în majoritatea cazurilor de către o autoritate superioară. Procedura preliminară este o condiție prealabilă pentru a obține o judecată în temeiul unei acțiuni pentru anulare sau pentru realizarea unei acțiuni administrative. Această examinare extensivă, duce în multe cazuri la o decizie care este favorabilă solicitantului.

Articolul 19 (4) (1) din Legea fundamentală, garantează protecție juridică împotriva încălcărilor comise de autoritățile publice. În acest sens, toate disputele din dreptul public care nu sunt constituționale în natura lor, cad în jurisdicția Curților administrative, supuse unor norme speciale asupra atribuției jurisdicției preconizate

de legea federală. Sistemul judiciar general referitor la dreptul administrativ asigură două trepte de apel: deasupra/peste Verwaltungsgericht (Curtea administrativă de primă instanță) există Oberverwaltungsgericht (Curtea administrativă superioară) (sau Verwaltungsgerichtshof) (Curtea de Apel) și Bundesverwaltungsgericht[1]. În plus față de cele de mai sus, există de asemenea câteva Curți administrative[2].

Potrivit naturii protecției legale solicitate, se face o distincție între acțiunile care caută un nou statut legal, acțiuni de punere în aplicare și acțiuni declarative. Cea mai tipică acțiune administrativă, este acțiunea care urmărește un nou statut legal (Gestaltungsklage) în forma unei obiecții (Anfechtungsklage), care vizează anularea judiciară a unui act administrativ. Acțiunea pentru punere în aplicare urmărește ca administrației să i se impună de către Curte să execute sau să se abțină de la a executa o anumită acțiune. Aici se face o distincție între acțiunile generale pentru punerea în aplicare și acțiuni care urmăresc să obțină adoptarea unui act administrativ (Verpflichtungsklage). Acțiunea declarativă (Feststellungsklage) poate fi folosită pentru a avea o relație legală acoperită de dreptul public declarat existent sau neexistent. O formă particulară de acțiune declarativă este cererea de reexaminare a normelor (Normenkontrolle). În fine, există anumite proceduri care urmăresc protecție legală provizorie.

Pentru aceste forme variate de acțiuni și aplicare, trebuie întrunite anumite condiții prealabile detaliate înainte de a se da o judecată de fond. În plus față de respectarea anumitor cerințe în

---

[1] În Legea din 4 iulie 1985 asupra accelerării procedurilor administrative și financiare (German Official Journal 1274), care a intrat în vigoare pe 17 iulie 1985, procedura de apel împotriva planurilor tehnice pe scară largă (de ex. centrale electrice, aerodromuri), a fost prescurtată în sensul că jurisdicția în primă instanță a fost transferată de la Curțile administrative la Curțile administrative superioare.

[2] Conform în particular Secțiunea 51 a legii referitoare la Curțile sociale, Secțiunea 33 a normelor privitoare la Curțile financiare, Secțiunea 15 a normelor privitoare la Tribunalele disciplinare. Asupra proiectului pentru un set uniform de norme care să guverneze procedurile administrative, inclusiv Curțile administrative speciale, conform C.H. Ule, Ein neuer Anlauf?, 1985, DVBl, 939 și urm.

privința formei și a datei-limită, ca și a folosirii anterioare a procedurii de obiecție menționată mai sus, reclamantul care urmărește anularea unui act sau adoptarea unui act administrativ sau, în fine, urmărește obligarea administrației de a se abține de la o acțiune, trebuie să dovedească încălcarea unui drept subiectiv. Interese de natură pur morală sau economică nu pot conferi legitimarea acțiunii.

Dacă acțiunea este considerată a fi admisibilă, odată ce condițiile de mai sus au fost întrunite, Curtea examinează temeiurile acțiunii. Legalitatea actului administrativ care formează baza acțiunii este supusă unei examinări minuțioase. Această examinare judiciară este, totuși, limitată acolo unde legislatorul a permis administrației un anumit grad al libertății de decizie și de evaluare și i-a dat astfel un „drept de decizie finală" în zona respectivă. Când sunt implicate decizii discreționare, Curtea doar examinează dacă limitele statutare ale libertății de decizie au fost depășite, sau dacă libertatea de decizie a fost folosită într-o manieră în care a fost în dezacord cu scopul deciziei statutare în acordarea acestei libertăți de decizie.

Contrar practicii în fața Curților civile, norma în procedurile administrative este că tribunalul examinează datele cazului ex officio, fără a fi constrânsă de sesizarea făcută de către părți. În rest, procedurile administrative sunt supuse dreptului de dispunere (adică controlul exercitat de părți asupra chestiunii în discuție) și principiilor de natură orală, promptitudinea și natura publică a procedurilor.

Disputele care implică autoritățile publice, care au fost tradițional repartizate tribunalelor ordinare și nu celor administrative privesc revendicări referitoare la responsabilitatea autorității publice, expropriere și despăgubiri pentru renunțare forțată, ca și dispute legate de proprietate.

În fine, Curtea Constituțională Federală asigură protecție juridică împotriva administrației în anumite cazuri. Orice cetățean poate intenta acțiune constituțională în fața Curții Constituționale Federale pe motiv că drepturile lui fundamentale au fost încălcate de autoritățile publice. Totuși, acțiunea constituțională este admisibilă numai după ce toate celelalte recursuri disponibile s-au epuizat, ceea ce face ca majoritatea acțiunilor să fie intentate nu împotriva actelor

administrative, ci împotriva deciziilor celor mai înalte Curți de Apel. Chestiuni de drept administrativ pot, de asemenea, să fie aduse în fața Curții Constituționale prin intermediul altor proceduri, în special revizuirea abstractă a legii. Așa cum am menționat deja, Curtea Constituțională a exercitat o influență decisivă asupra dreptului administrativ actual.

R. Herzog, distinsul avocat constituțional și Președintele Curții Constituționale Federale, a descris „a treia putere" excepțional de puternică aceasta fiind probabil trăsătura cea mai remarcabilă a Constituției. Trebuie recunoscut că protecția legală împotriva executivului este foarte avansată[1]. În contrast cu abordarea franceză tradițională, în care rolul Curților în asigurarea protecției legale a constat tradițional în supravegherea obiectivă a executivului, abordarea germană în sensul procedurilor administrative este mai presus de toate protecția drepturilor subiective ale individului. După cum se stipulează în legea fundamentală, orice persoană ale cărei drepturi au fost încălcate de autoritățile publice are acces la despăgubiri legale.

Noțiunea de protecție a drepturilor subiective explică de asemenea cerințele care trebuie îndeplinite în procedurile administrative germane. În fine, ideea de protecție a individului este de asemenea exprimată în normele care guvernează protecția legală temporară: în timp ce în majoritatea sistemelor legale este posibil să se obțină protecție legală provizorie numai prin mijloacele unei decizii a unei Curți din Germania, prin proceduri juridice sumare, simpla înregistrare a unei obiecții sau o cerere de anulare, sunt suficiente pentru a împiedica punerea în aplicare a acțiunii administrative implicate.

2.4. Italia

În Italia, protecția juridică față de administrația publică este garantată de articolele 24-1, 113-1 și 113-2 din Constituție. În concordanță cu aceste măsuri de protecție, este posibil să se facă apel

[1] Asupra importanței speciale juridice pentru modelul german al statului „perfect" bazat pe suveranitatea legii, conform din punctul de vedere francez M. Frommont, Republica Federală Germania – Stat de drept, 1984, RDP, 1023 și urm., 1214 și urm.

la tribunalele ordinare şi administrative chiar şi împotriva actelor autorităţilor publice. Constituţia a trecut deja peste sistemul juridic sub care tribunalele ordinare aveau în mod normal jurisdicţie pentru a audia disputele legate de drepturi subiective, iar tribunalele speciale aveau jurisdicţie pentru a audia disputele legate de drepturile legitime. Distincţia tradiţională dintre drepturile subiective (private sau publice) (diritti soggetivi) şi drepturile legitime (prevăzute legal) (interesi legittimi) constituie subiectul unei controverse. Conflictele de jurisdicţie sunt soluţionate de Curtea de Casaţie, care determină sfera de acţiune efectivă a jurisdicţiei tribunalelor administrative.

Sistemul juridic administrativ are două trepte de apel: Tribunalele administrative regionale, înfiinţate în 1971, pronunţă sentinţe la primul apel, în timp ce pentru a doua treaptă este competentă Secţia judecătorească a Consiliului de Stat. Există, de asemenea, tribunale administrative speciale, pe lângă tribunalele administrative generale. Tribunalele administrative au o jurisdicţie generală pentru a lua decizii privind legalitatea actelor administrative care încalcă interesele protejate legal ale reclamantului. Acţiunea reuşeşte dacă măsura administrativă este ilegală. Sunt examinate următoarele temeiuri pentru anulare: incompetenţă jurisdicţională, exces în exercitarea puterilor şi încălcarea legislaţiei. Dispoziţii legislative speciale au atribuit tribunalelor puteri extinse de investigaţie şi decizie, în virtutea cărora ele pot, de asemenea, pronunţa hotărâri în privinţa oportunităţii actelor administrative[1], ca şi în privinţa anumitor cazuri pentru care au „competenţa juridică exclusivă", sub care ele pot da o sentinţă pentru drepturi subiective definite în mod specific.

Pentru protecţia drepturilor subiective împotriva măsurilor luate de administraţie este posibil un recurs la tribunalul ordinar. Tribunalele ordinare nu au nici o putere pentru a amenda sau revoca acte administrative. Oricum, ele pot lua decizii în favoarea cetăţeanului care a făcut o plângere şi pot ordona administraţiei să plătească compensaţii. În fine, Curtea Constituţională poate avea de a face şi cu probleme de drept administrativ, când este chemată să efectueze o verificare juridică a unor măsuri legislative luate de administraţie.

[1] Despre acest subiect, M. Nigro, *Justiţia administrativă*, Milano, 1985, p. 108 şi 295, conţintând mai multe referinţe.

Pe lângă invocarea protecției judecătorești, cetățeanul poate depune trei tipuri de plângere care sunt de resortul administrației însăși. Această „opposizione" este adresată autorității care a emis actul; ea este admisă în anumite circumstanțe care sunt prevăzute de lege. Plângerile sunt făcute în ordine ierarhică spre autoritatea superioară. Ele pot fi făcute în legătură cu orice act administrativ produs de un corp inferior care nu are competență judiciară exclusivă. Plângerile speciale adresate președintelui republicii pot fi făcute împotriva oricărui act administrativ definitiv, în termen de 120 de zile.

Protecția cetățeanului împotriva administrației este completată de supravegherea politică exercitată de Parlament asupra executivului, supraveghere care, în forma interpelărilor parlamentare, examinărilor și investigațiilor, pe de o parte, iar, pe de altă parte, prin dezbaterile legate de aprobarea bugetului și a bilanțurilor finale.

§ 3. Restricțiile legale și libertatea de acțiune a administrației

3.1. Franța

Teoria a avut totdeauna un rol în apariția unei doctrine a libertății de acțiune care reconciliază cererile administrației cu căutările individului pentru protecția legală[1].

În dreptul administrativ francez, conceptul libertății de acțiune este un termen general care exprimă libertatea de decizie și acțiune de care se bucură în cadrul legii executivul, sau, după definiția clasică a lui Michou: „Îl y a pouvoir discretionnaire, toutes les fois qu'une autorite agit librement, sans que la conduite a tenir lui soit dictee a l'avance par une regle de droit"[2].

G. Braibant însumează esența libertății de acțiune a administrativului într-o singură frază succintă: „Le pouvoir discretionnaire se

---

[1] A. de Laubadere, Tratat de drept administrativ, ediția a 9-a, Paris, 1984, vol.1.

[2] Extras din Enciclopedia Dalloz, p. 730, nr. 575.

definit pour l'administration par să liberte d'appreciation, d'action et de decision"[1].

Un element important al libertății de decizie de care se bucură administrația este acela că administrația singură are autoritatea de a determina oportunitatea unei anumite direcții de acțiune[2]. Aceasta este și esența libertății de decizie. Că și aceste definiții ale libertății de acțiune, există și o descriere care o pune în contrast cu autoritatea determinată. Autoritatea determinată există oriunde o cere un principiu de drept administrativ, în circumstanțe particulare, în sensul că trebuie adoptată o anumită linie de conduită. A. de Laubadere oferă următoarea definiție:

„Îl y a ... pouvoir (ou competence) lie lorsque, de lors qu'îl se trouve en presence de telle ou telle circonstance de fait, l'administration est tenu de prendre tell ou telle decision, îl n'a plus le choix entre plusierus decisions, să conduite lui est dictee a l'avance par la regle de droit"[3].

G. Braibant este mai concis:

„La competence d'une autorite administrative est liee lorsque cette autorite est tenue d'agir dans un sens determine, sans disposer de possibilities d'appreciation ou de choix"[4].

În orice caz, în Franța libertatea de decizie este numai una din căile prin care puterea legii poate fi moderată de către administrație. Există și teoria circumstanțelor excepționale, care poate justifica în situații de urgență și pentru binele public abateri de la dreptul aplicabil[5]. În sfârșit, teoria actului de guvernare, în virtutea căreia măsurile guvernului nu sunt subiect al controlului judecătoresc, teorie care moderează restricțiile legale care privesc executivul[6].

---

[1] G. Braibant, Dreptul administrativ francez, 1984, p. 239.

[2] A. de Laubadere, *op. cit.*, p. 286; G. Vedel, P. Delvolve, *Dreptul administrativ*, ediția a 7-a, Paris, 1980, p. 426 și urm.

[3] A. de Laubadere, *op. cit.*, p. 285.

[4] G. Braibant, *op. cit.*, p. 237.

[5] J. Rivero, Drept administrativ, ediția a 9-a, Paris, 1980, p. 87 și urm.; G. Braibant, *op. cit.*, p. 249 și urm.; A. de Laubadere, *op. cit.*, p. 401 și urm.

[6] J. Rivero, *op. cit.*, p. 161 și urm.. Aceasta tratează și problema distingerii între „acte administrative" și „acte de guvernare" și enumeră măsurile de guvernare care acum sunt recunoscute a fi scutite de control judecătoresc. Vezi

Se poate aprecia totuşi că ultimele două moduri de a atenua restricţiile legale nu trebuie luate în seamă. Privite în contextul întregului regim legal care guvernează activitatea administrativă, ele reprezintă cazuri excepţionale, şi de aceea este rezonabil să ne limităm la autoritatea discreţionară. În continuare vom încerca să descifrăm trăsăturile principale ale procesului controlului judecătoresc, aşa cum este exercitat de Consiliul de Stat.

În Franţa nu există o singură teorie monolitică a puterii discreţionare, aşa cum întâlnim în Germania. Acest lucru impune prudenţă, atunci când se caută să se generalizeze în legătură cu întinderea puterilor de control al acţiunii administraţiei în dreptul administrativ francez. Deşi deciziile sunt luate în funcţie de fiecare caz, după cum vom vedea în continuare, se pot discerne şi linii directoare pentru procesul de control al actului administrativ.

Începând cu procedura, care este cea mai importantă în practică, recursul pentru exces de putere se întemeiază pe patru motive de acţiune.

Sunt investigate următoarele aspecte ale unei decizii administrative:

În aşa zisul control minim, în fiecare împrejurare se verifică competenţa autorităţii şi respectarea procedurii şi formei prescrise[1]. În domeniul competenţei autorităţii nu este posibilă libertatea de acţiune pentru o autoritate necompetentă, dar ocazional administraţia are o oarecare libertate de alegere în privinţa cerinţelor procedurale şi formale.

Tribunalele administrative franceze caută să stabilească dacă decizia emisă de administraţie intră în conflict cu legea în vigoare, sau dacă motivele legale şi faptice sunt defectuos stabilite. Există ilegalitate relativă acolo unde administraţia a dispus un efect legal care este inadmisibil, aşa cum ar fi aplicarea unei pedepse disciplinare neprevăzute în statut unui funcţionar public.

şi G. Braibant, *op. cit.*, p. 263, care tratează „actele de guvernare" dintr-un punct de vedere legal, că ocupând o poziţie aflată la jumătatea distanţei între instrumentele legislative şi actele administrative.

[1] J. Rivero, *op. cit.*, p. 262.

Ilegalitatea relativă a motivelor se referă la motivele inexact stabilite, fie ele legale sau faptice. O primă situație este atunci când motivele legale vor fi inexact stabilite de câte ori administrația se sprijină pe o bază legală care sau este fără efect, sau este inaplicabilă, sau când administrația dă o interpretare greșită sursei relevante de autoritate. A doua situație include în particular cazuri unde administrația însăși consideră că este împiedecată de lege pentru a acționa dar la o interpretare corectă, ea posedă autoritate discreționară.

Motivele faptice sunt extrem de importante atunci când deciziile discreționare trebuie controlate. Faptele vor fi găsite inexact stabilite dacă administrația și-a bazat decizia pe fapte greșit interpretate sau dacă a făcut o evaluare eronată a faptelor.

Înainte de promulgarea Legii nr. 79/587 din 11 iulie 1979, problema tribunalelor în legătură cu stabilirea faptelor consta în neîndeplinirea obligației administrației de a comunica motivele pe baza cărora a acționat. Dacă administrația nu se conforma îndatoririi de a prezenta faptele care i-au determinat decizia, tribunalul acționa pornind de la premiza că faptele prezentate de reclamant erau corecte.

Următorul pas este evaluarea legală a faptelor în lumina normei de drept aplicabile. Aici observăm că, spre deosebire de Curtea Constituțională Federală a Germaniei, Consiliul de Stat, în principiu, nu efectuează o revizuire completă a cazului pentru a decide dacă acesta a fost corect încadrat juridic.

Nu se poate discerne o regulă generală prin care să fie posibil să se prevadă cât de departe va merge instanța în cadrul procesului de revizuire.

În schimb, scopul investigării este determinat individual, în fiecare domeniu aflat în discuție, de orice interese publice și private majore care se întâmplă să fie în joc, și de limitele în care puterile de evaluare ale tribunalului îi permit să examineze în funcție de respectiva măsură administrativă.

În decizia sa în așa numitul caz Ville Nouvelle Est, referitor la o obiecție la hotărârea de a construi o porțiune de autostradă, Consiliul de Stat a cerut completa investigare judecătorească a noțiunii de „beneficiu public" pentru expropriere. Investigarea a presupus din

nou punerea în balanță a pierderii publice și a pierderii private, și la sfârșit, Consiliul de Stat a decis că rezultatele unui proces similar asumat de administrație nu erau posibile de a fi supuse aceleiași obiecții.

În mod asemănător, Consiliul de Stat a decis să efectueze propria investigare pentru pretinsul „pericol pentru oamenii tineri" semnalat într-o publicație. Aici ar trebui reamintit că, într-un caz similar, Tribunalul Administrativ Federal al Germaniei a decis că o judecată de o astfel de natură făcută de administrație nu ar trebui să fie subiect al revizuirii al controlului judecătoresc.

În dreptul administrativ economic tribunalele au ales uneori să testeze interpretarea administrației și aplicarea anumitor concepte nedefinite. De exemplu, a fost cazul Fabricii de produse chimice din Tournan, care a concentrat atenția asupra conceptului unui „dezavantaj substanțial" pentru un sector economic francez, acest concept fiind un factor vital într-o decizie anti-dumping luată de Ministerul Economiei și Finanțelor. Consiliul de Stat a adoptat ideea că nu există un asemenea risc și a anulat decizia administrației adoptată în acest sens.

Altă sferă de control stringent este dreptul polițienesc. Acesta este un domeniu tradițional pentru intervenția autorităților și unul în care interesul public și drepturile și libertățile cetățeanului sunt opuse. Interesul individual în protecția legală are o greutate specială în acest domeniu datorită riscului unui tratament inacceptabil al libertăților de bază și aceasta explică de ce măsurile polițienești sunt, în principiu, subiectul unei minuțioase examinări în tribunale.

Pe de altă parte, supravegherea cetățenilor străini, care intră tot în competența poliției, este numai într-un grad limitat subiectul controlului judecătoresc. Acolo unde este vorba de ordine de expulzare, singurul motiv pentru revizuire în afară de cel al autorității competente, procedurii și formei, și abuzul de putere discreționară, este acuratețea faptelor care au inspirat ordinul, dacă este o problemă de risc pentru lege și ordine datorită prezenței cetățeanului străin. Tribunalele nu plasează nici o interpretare pe fapte, acesta fiind rolul rezervat administrației.

La fel, nici o interpretare legală a faptelor nu este în principiu făcută în domenii care presupun cunoștințe tehnice speciale. Un exemplu binecunoscut este refuzul Consiliului de Stat de a verifica

descrierea oficială a unui preparat pentru creşterea părului considerat „otrăvitor". Aceasta înseamnă că administraţia păstrează dreptul ultim de a face astfel de judecăţi, în lumina cunoştinţelor proprii din domeniul respectiv. Puterea pe care o posedă autorităţile pentru a face propria lor apreciere a faptelor relevante este exprimată de descrierea dată la început puterii discreţionare: liberte d'appreciation (G. Braibant). Liberte d'appreciation (sau „pouvoir d'appreciation") corespunde libertăţii de evaluare în dreptul administrativ german, deşi, spre deosebire de acesta, nu include funcţia de determinare a faptelor prin încorporarea unui grad de libertate de acţiune limitat la considerarea consecinţelor legale a unei hotărâri, în paralel cu menţinerea dihotomiei între un concept legal nedefinit şi puterea discreţionară. În Franţa acest concept denotă numai un anumit tip de libertate de decizie administrativă.

Consiliul de Stat a fixat o limită specială în acest scop: eroarea manifestă în evaluarea faptelor. G. Braibant observă[1]: „L'administration a le droit de se tromper dans son appreciation, mais elle n'a pas le droit de commettre une erreur manifeste, c'este-a-dire une erreur qui se caracterise a la fois par să gravite et par son evidence".

Dar „dreptul la eroare" din cadrul libertăţii de decizie de care se bucură administraţia nu o îndreptăţeşte să facă o „alegere absurdă". În mod semnificativ, G. Braibant încadrează eroarea manifestă în clasicul patrulater al cauzelor de eroare care pot duce la recurs pentru exces de putere, după cum urmează[2]: „L'erreur manifeste este, dans la domaine de la ogiqaue, ce qu'est le detournement de pouvoir dans le domaine de la morale".

Deşi este circumscrisă legilor pozitive de drept, administraţia trebuie să ţină seama de principiile de drept nescrise. Între acestea, trebuie făcută o menţiune specială a principiului egalităţii, a interdicţiei retroactivităţii, a drepturilor pentru un proces legitim şi pentru o audiere corespunzătoare, (audi alteram partem) şi principiul proporţionalităţii, care reprezintă o idee relativ nouă. În privinţa rolului pe care trebuie să-l joace liniile directoare administrative (în sensul de indicaţii ale autorităţilor superioare) în timpul exercitării

[1] G. Braibant, *op. cit.*, p. 240.
[2] G. Braibant, *op. cit.*, p. 240 şi urm.

libertății de decizie, Consiliul de Stat a acceptat faptul că în principiu, directivele trebuie respectate și sunt în vigoare, cu scopul de a obține uniformitate în practica administrativă. În orice caz, în cazurile individuale nu există interdicție la exercitarea libertății de decizie.

Folosirea incorectă a libertății de decizie, joacă un rol minor între remediile oferite de dreptul administrativ francez modern, că motivare a unei acțiuni de revizuire. Acest lucru se datorează în primul rând dezavantajului pe care trebuie să-l suporte reclamantul având a-și asuma dificultatea probei. Deși procedurile administrative sunt esențialmente dificile, de câte ori o deturnare a puterii este invocată, îndatorirea de a aduce dovezi revine reclamantului, care trebuie să înfățișeze faptele care susțin plângerea. Proceduri declanșate împotriva administrației eșuează deseori din lipsă de evidență convingătoare.

Pe de altă parte, acțiuni bazate pe invocarea unor încălcări de lege au devenit în ultima vreme mult mai frecvente. Acest lucru se datorează parțial controalelor mai riguroase la care este supusă activitatea administrativă, și un remediu care constă dintr-un test obiectiv al legalității, ceea ce oferă individului o formă efectivă de protecție legală.

Așadar, se poate reține flexibilitatea arătată de tribunalele administrative franceze în evaluarea luării de decizii în administrație, fie într-un sens mai larg, fie într-unul mai restrâns, prin investigarea faptelor, la nevoie în profunzime, și judecarea lor față de gradul de autoritate legitimă.

În concluzie, controlul judecătoresc al deciziilor discreționare ale administrației poate fi clasificat în trei etape de importanță ascendentă[1]:

– controlul minimal (controle moyen) implică investigarea erorilor procedurale și formale, investigarea acurateței faptelor care vin în sprijin și constatarea că nu există abuz de autoritate. Un exemplu este revizuirea deciziilor administrative în legea pentru cetățenii străini și în domenii tehnice specializate. În principiu, nu se

[1] J.M. Auby, R. Drago, *Tratat de contencios administrativ*, ediția a 3-a, Paris, 1984, p. 370 și urm.

verifică greutatea legală dată de faptele expuse, excepând cazul când reclamantul invocă erori manifeste (erreur manifeste d'appreciation).

– întinderea obişnuită a controlului (controle normal) poate depăşi controlul minim, ajungând la o evaluare legală a faptelor.

– în mod excepţional, controlul maximal poate, de asemenea, include o verificare a necesităţii şi proporţionalităţii măsurii administrative. Aici tribunalul se implică invariabil în domenii care altfel sunt guvernate de principiul oportunităţii şi sunt, pe bună dreptate, rezervate administraţiei. Un exemplu de domeniu legal cu control judecătoresc maxim efectuat administraţiei este dreptul poliţienesc.

3.2. Anglia

Deşi Dicey, definind suveranitatea legii, aparent a exclus orice domeniu pentru libertatea de acţiune a executivului, puterea discreţionară poate fi privită astăzi ca o componentă acceptată a sistemului de drept administrativ englez, şi o componentă cu adevărat indispensabilă într-o epocă de extindere a funcţiunilor statului. Multe acte normative acordă administraţiei o largă autoritate de a decide.

În concordanţă cu caracterul în general pragmatic al dreptului administrativ englez, nu există o doctrină elaborată a libertăţii de acţiune (de decizie) aşa cum găsim în alte ţări. În loc de aceasta, gradul de libertate de care se bucură administraţia în luarea de decizii este proporţional cu întinderea puterilor de control pe care tribunalele le consideră necesare în fiecare domeniu al autorităţii administrative. Deciziile luate în virtutea prerogativelor Coroanei sunt scutite de controlul judecătoresc, deşi chiar şi în acest domeniu există o tendinţă care promovează un control mai strâns. Puterile de investigare ale tribunalelor sunt limitate precum şi „motivele de revizuire" care pot fi invocate. Pentru a controla deciziile discreţionare au fost formulate două standarde directoare: doctrina ultra vires şi principiile de justiţie naturală[1]. Deoarece îşi au originea în practica tribunalelor,

[1] H.W.R. Wade, *Drept administrativ,* ediţia a 5-a, Oxford, 1982, p. 348 şi urm. şi p. 413 şi urm.; O. Hood Philips, P. Jackson, *Drept constituţional şi administrativ,* ediţia a 6-a, Londra, 1978, p. 596 şi urm., despre doctrina ultra vires şi p. 602 şi urm. despre justiţia naturală.

nici unul din aceste standarde ale legalității tribunalelor administrative nu a primit o definiție precisă. În sursele englezești de specialitate, poate fi găsită o întreagă listă de definiții sugerate, dar aplicările practice sunt, prin contrast, remarcabil de uniforme.

Doctrina ultra vires. Dacă o autoritate publică acționează în afara scopului autorității sale – care este în cea mai mare parte definit prin statut – atunci acționează ultra vires. Într-o încercare de a pune conținut pe scheletul acestei afirmații generale, au fost descrise diferite tipuri de cazuri.

Încă de la primul din aceste grupuri de cazuri, este evident cât de larg poate fi conceptul. Cazuri de „ultra vires procedurală" se referă la defecte formale și procedurale, din care o parte este acoperită și de principiile justiției naturale. Ultra vires procedurală implică o acțiune a unei autorități constituită greșit, sau a unei autorități căreia îi lipsește autoritatea potrivită, de exemplu dacă o decizie într-un caz este adresată de la o autoritate responsabilă la una fără responsabilitate (delegatus non potes delegare).

Un caz interesant care ilustrează cel de-al doilea grup de erori procedurale a fost decizia Cazul Lavender vs. Ministerul pentru Amenajări Publice. Reclamantul solicitase către Ministerul pentru Amenajări Publice permisiunea de a extrage minerale dintr-o zonă folosită pentru agricultură. Consimțământul nu a fost primit pentru că Ministerul Agriculturii a ridicat obiecții pe motive agricole. Tribunalul care a judecat apelul următor a anulat refuzul, considerându-l ultra vires, deoarece Ministerul pentru Amenajări Publice i-a dat colegului său de la agricultură dreptul la veto, acest lucru fiind echivalent cu o delegare de autoritate pe care nu era în măsură să o facă.

Prin contrast, cazuri de „ultra vires cu substanță proprie" se referă la substanța deciziilor oficiale. Practica de revizuire este extrem de variată pentru cazuri de acest tip și nu au fost dezvoltate reguli solide pentru a fixa întinderea exactă a puterilor de revizuire pe care le au tribunalele în orice situație particulară.

Spre exemplu, în legea referitoare la străini, care, și în Anglia lasă o libertate de acțiune substanțială autorităților publice, tribunalele judecă dacă faptele au primit o interpretare greșită. În speță, în

R. vs. Home Secretary, ex parte Venicoff, tribunalele au trebuit să judece dacă persoana implicată era sau nu străin, deci o problematică de drept substanțial.

O chestiune legală de tip diferit a fost în cazul Consiliului Londrei vs. A.G. Consiliul Londrei avea autoritatea statutară de a procura tramvaie. Statutul (legea) se referea numai la „tramvaie", dar consiliul l-a interpretat că însemnând că orașul era împuternicit să preia operația parcului de autobuze ce aparținea companiei de tramvaie. Deci, în acest caz, faptele nu erau în dispută, ci doar extinderea permisă interpretării cuvântului „tramvaie". Tribunalul a decis că „autobuze" și „tramvaie" nu sunt concepte interșanjabile (analoage).

Altă decizie, s-a aplecat asupra chestiunii dacă anumite clădiri urmau să fie considerate drept „case" în înțelesul unui statut. Judecătorul a ordonat: „Dacă o anumită clădire cade sau nu sub semnificația acelui cuvânt este o problemă mixtă, de drept și de fapt – de fapt, atât cât este necesar a constata toate faptele referitoare la clădire, și de drept atât cât este necesar pentru că aplicarea cuvântului „case" acelor fapte să implice explicarea Actului".

Deci, în viziunea judecătorului, era o chestiune mixtă de fapt și de drept și, de aceea, în competența tribunalului.

Doctrina ultra vires cuprinde și cazuri în care administrația ori nu a reușit să acorde suficientă atenție scopului unei legi, ori a urmărit lucruri care cad cu totul în afara ei. Cazul care a devenit cunoscut ca Padfield Case este un exemplu semnificativ pentru cel dintâi grup[1]. El se sprijinea pe decretul de marketing (comerț) agricol 1958, care definea sistemul englez pentru comerțul cu produse agricole. Această lege prevedea că disputele și plângerile provenite din reglementările ce privesc comerțul persoanelor individuale vor fi abordate de un comitet de investigare, dacă ministrul responsabil a ordonat crearea unuia („dacă ministrul în orice caz/situație ordonă așa"). Probleme au apărut în contextul sistemului de comerț al laptelui. Acest sistem prevedea că

[1] Padfield vs. Ministerul Agriculturii, Pescuitului și Alimentației, 1968, AC 997; vezi și D.C.U. Yardley, *Abuzul de putere și controlul său în dreptul administrativ englez*, în Jurnalul American de Drept Comaprat, vol.18, 1970, p. 565 și urm., p. 571 și urm.

laptele va fi furnizat aşa numitului Consiliu/Minister de Marketing (comerţ) pentru Lapte, care plătea pentru el preţuri diferite, în funcţie de care regiune furnizase laptele, din cele 11 regiuni în care Anglia şi Ţara Galilor fuseseră divizate de sistemul de comercializare a laptelui. Diferenţele de preţuri între regiuni reflectau costurile diferite ale transportului laptelui de la producător la consumator. În orice caz, structura de cost se schimbase de-a lungul anilor în asemenea măsură, încât diferenţele fixate în costul transportului nu mai corespundeau adevăratei situaţii. Ca rezultat al schimbării, producătorii din sud-vestul ţării s-au simţit dezavantajaţi. Deşi aveau un loc şi un vot în corpurile care luau decizii comerciale în Ministerul de Marketing (comerţului) pentru Lapte, erau numeric prea puţini pentru a asigura o majoritate pentru vederile lor referitoare la preţuri. Din acest motiv, au făcut o cerere către ministrul responsabil pentru a stabili un comitet de investigare prevăzut prin statut, pentru a se asigura că situaţia şi cererile lor vor fi examinate de un corp neutru. Dacă comitetul urma să constate că plângerile producătorilor erau justificate, ministrul avea puteri în virtutea Decretului de Marketing Agricol să dea instrucţiuni către Ministerul de Marketing la discreţia să (în cazul când considera potrivit).

În orice caz, ministrul a respins cererea pe motivul că nu acel comitet de investigare era forumul adecvat pentru a rezolva problema structurilor de stabilire a preţului la lapte, care atingea consecinţe politice mai largi. Mai mult, datorită structurii sale democratice, Ministerul de Marketing pentru Lapte, în care era şi reclamantul membru, reprezenta un corp mai potrivit pentru a lua o decizie. Camera Lorzilor a considerat că decizia ministrului era ilegală, din moment ce intră în conflict cu scopul autorităţii statutare.

De asemenea, va fi o utilizare ilegală a libertăţii de acţiune (de decizie) acolo unde autoritatea publică foloseşte puterile pentru finalităţi ilegale[1]. Într-un caz faimos o companie feroviară a declanşat o acţiune pentru a împiedica oraşul Westminster de a construi un pasaj rutier subteran. Statutul în chestiune permitea numai construirea de toalete, nu şi construirea unui pasaj subteran în acelaşi timp. Plângerea companiei feroviare a fost respinsă, dar

[1] J.F. Garner, B.L. Jones, *Drept administrativ*, ediţia a 6-a, Londra, 1985, p. 126 şi urm.

Camera Lorzilor a admis că a construi o toaletă publică numai cu scopul construirii unui pasaj subteran ar fi fost ultra vires cu toate că o intenție expresă de a face acest lucru, în orice caz, nu putea fi dovedită. Această formă de interpretare a doctrinei ultra vires este înrudită cu ceea ce în Franța se consideră detournement de pouvoir.

În continuare, putem menționa că exemple ale doctrinei ultra vires sunt de regulă identificate acolo unde o autoritate publică își limitează în mod ilegal limitele propriei utilizări a libertății de decizie în directivele administrative, fapt care exclude orice examinare a cazurilor individuale. Acest lucru nu înseamnă că nu pot fi stabilite linii directoare pentru utilizarea libertății de acțiune; înseamnă doar că asemenea linii directoare trebuie să ofere suficientă flexibilitate pentru o examinare a cazurilor individuale și pentru posibilitatea de a depăși respectiva linie directoare când acestea sunt rezolvate.

În fine, deciziile inechitabile sau nepotrivite, și prin urmare sunt ultra vires și, de aceea, ilegale. Acest grup constă în primul rând din cazuri care arată așa numita „lipsă de rezolvabilitate" a unui act administrativ. Un exemplu este decizia în Prescott vs. Birmingham Corporation[1]. Aceasta s-a ocupat de decizia orașului Birmingham de a acorda pensionarilor gratuitate în utilizarea transportului public, fapt care ducea la pierderi însemnate ale venitului anual. Un contribuabil a declanșat procedurile împotriva Corporației orășenești. Curtea de Apel a invalidat decizia, considerând-o ultra vires, din moment ce nu reprezenta o politică de transport rezonabilă.

În cele de mai sus am încercat să subliniem principiile de bază ale controlului judecătoresc aplicat administrației britanice prin intermediul doctrinei ultra vires. Principalele aplicații ale doctrinei ar trebui să se clarifice prin exemplificarea cu cazuri reale. Flexibilitatea practicii de revizuire a tribunalelor reflectă abordarea pragmatică a dreptului englez, deși unii critici cred că diminuează protecția legală aflată la dispoziția cetățenilor. În orice caz, este evident că tribunalele încearcă să strângă constrângerile legale în jurul utilizării libertății de acțiune a administrației.

---

[1] Vezi O. Hood Philips, *Cazuri reprezentative în dreptul constituțional și administrativ*, ediția a 5-a, Londra, 1979, p. 311 și urm.

În legătură cu **principiul justiției naturale** vom face câteva precizări. Justiția naturală are un caracter pur procedural și se referă la circumstanțele în care este făcută și produce efecte o acțiune administrativă. Regulile de bază din care este inspirată sunt constituite de principiul general acceptat, audi alteram partem și de principiul nemo judex în causa sua debet esse. După cum am spus deja în conexiune cu doctrina ultra vires, aceasta se suprapune parțial cu doctrina ultra vires. Observăm deci că nu există o distincție precisă între cele două.

3.3. Germania

Puține sisteme de drept administrativ au fost dezbătute atât de mult ca cel german, în termenii restricțiilor legale asupra executivului și al utilizării sale pentru concepte legale nedefinite și pentru libertatea de acțiune[1]. O trăsătură dominantă a dreptului administrativ german a fost întotdeauna frecvența cu care tema libertății de decizie este adusă în discuție. Acest lucru este justificat în principal de faptul că libertatea administrativă de decizie atinge esența relației dintre executiv și alte două puteri, deși rămâne adevărat că interesul se concentrează în primul rând pe aspectul jurisdicțional. Totuși, în afară de aspectul de drept administrativ, în sens strict, aceasta este o problemă constituțională care a urmărit istoria germană ca urmare a experienței dezastruoase a perioadei național-socialiste, cu un parlament deposedat de putere, un executiv cu putere excesivă și tribunale administrative aproape lipsite de rolul lor. Situația din „Al Treilea Reich" a fost, fără îndoială, principalul motiv pentru care, chiar și acum, discuția despre restricțiile legale asupra administrației este marcată de o anumită repulsie pentru autoritatea executivă. Eforturile din perioada postbelică pentru a construi un stat constituțional și anume de a aduce conducerea statului cât mai mult cu putință sub autoritatea legii, a condus la ideea că libertatea de decizie administrativă era, dacă nu altceva, un

---

[1] Vezi studiul comprehensiv al surselor în H. Meyer, H. Borgs, *Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz*, ediția a 2-a, Frankfurt, 1982, para.40, p. 338 și urm.

element străin sistemului constituțional și nu un mijloc necesar pentru a imprima flexibilitatea administrativă.

Doctrina germană a libertății de decizie a fost literalmente îmbibată cu jurisprudența tribunalelor administrative, care își extrag puterile de control în toate disputele de drept public care nu au caracter de drept constituțional, din clauza generală din paragraful 40 din statutul tribunalelor administrative (VwGO).

În ce privește condițiile faptice pentru decizia administrativă, în perioada postbelică tribunalele se îngrijeau să lase cât mai puțin loc cu putință pentru măsuri discreționare.

Pe de altă parte, libertatea de acțiune reprezintă și un domeniu de variante posibile de conducere (toate legale), pe care administrația le poate adopta în aplicarea legii. Prin urmare, decizia referitoare la cum să se acționeze într-un caz concret este luată nu numai din punctul de vedere al legalității – după cum s-a explicat deja, toate variantele posibile ale deciziei sunt în mod egal legale – dar și în lumina adecvării la un scop. Aceste considerații referitoare la adecvarea la un scop sau interes susțin și formează domeniul rezervat administrației, în interiorul căruia aceasta își poate lua deciziile liberă de constrângerile statutare și de controlul judecătoresc. Tribunalele administrative pot examina numai dacă au fost respectate limitele legale ale libertății de acțiune și decizie.

Ideea de stat constituțional (stat de drept), după cum este exprimată în art. 20, paragraful 3 al Legii fundamentale (GG), și cerințele pentru un proces adecvat din art. 13, paragraful 4 (GG), prin care oricine a suportat încălcări ale drepturilor din partea autorităților are un remediu prin lege, au creat și o prezumție generală în favoarea controalelor legale stricte, aplicate administrației, precum și împotriva liberei utilizări a puterii discreționare prevăzute în lege.

Puterile discreționare sunt indicate în principal prin utilizarea lui „poate", „are voie", „ar trebui". Acolo unde aceste „cuvinte-cod" sunt absente, se poate considera că decizia care trebuie luată nu este discreționară, și anume autoritatea administrativă este limitată, în circumstanțele indicate, să prescrie anumite efecte legale. Deși relația administrației cu legile și reglementările prin care este guvernată acum este împărțită în domenii discreționare și non-discreționare, din

punct de vedere istoric, lucrurile nu au stat aşa. La începuturile statului de drept, libertatea discreţionară însemna a fi în afara legilor şi a jurisprudenţei tribunalelor; aceasta era libertatea de acţiune de care se bucurau ofiţerii regelui pe care îi împuternicea să-şi urmărească propriile finalităţi[1]. Libertatea de acţiune era de aceea un fenomen particular, fără legătură cu existenţa unei norme de drept şi a efectelor sale legale, fenomen care exprima continuitatea sistemului monarhic. Doar mai târziu, odată cu dezvoltarea statului constituţional democratic, autoritatea discreţionară a fost limitată şi, în final, transferată categoriei efectelor legale ale unei norme de drept.

Distincţia esenţială între competenţa deplină de control care se aplică conceptelor legale nedefinite şi gradul limitat de control care se aplică autorităţii discreţionare acum, a fost oarecum modificată prin acceptarea aşa numitului scop al evaluării interpretării unor concepte nedefinite dintr-o decizie judiciară.

Tendinţa la care ne-am referit, de a folosi legea pentru a limita puterile executivului cât mai mult cu putinţă, a avut deja o influenţă marcantă în jurisprudenţa instanţelor judecătoreşti din Germania. De aceea, de exemplu, conceptul de „interes al transportului public", a fost transformat dintr-un concept discreţionar în unul nedefinit, şi astfel în întregime subiect al controlului judecătoresc. Chiar şi tribunalele administrative au trebuit să admită că există concepte pentru care dogma unicei decizii corecte în cazuri individuale este curată ficţiune.

În acest fel, doctrina germană a autorităţii discreţionare a devenit mult mai flexibilă.

În realitate nu sunt multe situaţii în care se admite precedentul judiciar, iar acest lucru poate fi explicat prin tendinţa predominantă de a aspira la un grad maxim de control judecătoresc şi de a lega administraţia de reglementările statutare.

În acelaşi timp trebuie semnalat faptul că supra-abundenţa de legi statutare şi reglementări paralizează abilitatea administraţiei de a asigura un echilibru corespunzător al intereselor în cazuri

---

[1] M. Bullinger, *Das Ermessen der offentlichen Verwaltung*, J2, 1984, p. 1001 şi urm. (1002).

individuale, de aceea există în continuare unele dubii față de teoria germană modernă a puterii discreționare. Rigoarea verificărilor la care sunt supuse conceptele nedefinite și tratamentul restrictiv, în general al verificărilor, a creat un sistem de revizuire foarte rigid și inflexibil, cu o logică interioară care, în anumite cazuri obligă tribunalele să ajungă la o decizie finală în domenii complexe în care practic sunt departe de a fi competente a judeca (domenii ale tehnicii de vârf).

A muta povara deciziei de la administrație pe umerii tribunalelor nu duce mereu la un rezultat în mod obiectiv „mai bun". O privire aruncată prin deciziile tribunalelor administrative va arăta, în orice caz, că tendința de a supune și cele mai nedefinite concepte unui control exhaustiv este încă predominantă.

Astfel, în conformitate cu Secțiunea 40 a Legii pentru procedura administrativă (VwVfg), autoritățile publice trebuie „să își exercite puterea discreționară în conformitate cu scopul pentru care autoritatea a fost investită și trebuie să respecte limitele statutare ale libertății de acțiune". Revizuirea deciziilor discreționare ale administrației este prescrisă în mod expres de Secțiunea 114 a reglementărilor de procedură pentru tribunalele administrative (VwGO) din 21 ianuarie 1960:

„Acolo unde autoritatea administrativă este împuternicită să-și folosească libertatea de acțiune, tribunalul va trebui să se mulțumească cu faptul că actele sau omisiunile administrației nu sunt ilegale pentru că au fost depășite limitele statutare ale libertății de acțiune sau pentru că libertatea de acțiune nu a fost exercitată în conformitate cu autoritatea investită".

Secțiunea 114 a reglementărilor de procedură pentru tribunalele administrative (VwGO) se referă la aspectele materiale, sau la conținutul unei decizii discreționare. Nu sunt menționate aici limitele formale, din moment ce acestea se aplică tuturor conducerilor administrative, nu numai la exercitarea puterii discreționare. Ele includ decizia că toate corpurile administrative trebuie să posede autoritatea corespunzătoare și să respecte procedura și forma

prescrise[1]. Cerințele formale stabilite pentru deciziile administrative sunt semnificative atata timp cât exercitarea puterilor discreționare este guvernată de regulile de procedură; desigur, acest lucru nu prejudiciază rezultatul, dar oferă o garanție mai fermă că linia de acțiune va fi una corectă, în primul rând pentru că există dreptul la o audiere și alte drepturi de participare[2].

În ce privește aspectele materiale ale controlului judecătoresc, Secțiunea 114 a reglementărilor de procedură pentru tribunalele administrative (VwGO) menționează două cauze de eroare: depășirea limitelor puterii discreționare și folosirea greșită a puterii discreționare. Limitele statutare ale puterii discreționare vor fi depășite de câte ori decizia scapă din vedere limitele legale exterioare puterii discreționare administrative. De exemplu, limitele puterii discreționare vor fi depășite dacă autoritatea publică cere un rezultat care nu este regăsibil în statut, lipsește scopul legii.

Altă eroare în exercitarea puterii discreționare este acoperită de interzicerea utilizării sale greșite (termenul folosit în general era de utilizare abuzivă a libertății de acțiune. Astăzi utilizarea abuzivă a libertății de acțiune este tratată ca o categorie subsidiară a noțiunii de utilizare greșită a libertății de acțiune). Această interdicție stabilește anumite cerințe pentru situațiile care sunt luate în considerare de autorități în exercitarea puterilor lor discreționare. Ele trebuie să fie suficiente, rezonabile, relevante și potrivite scopului și trebuie să țină seama de interzicerea exceselor neconstituționale și de principiul egalității.

Abuzul în dreptul luării de decizie este o categorie subordonată a utilizării greșite a dreptului la decizie, în cazul puterii discreționare; acoperă situații în care puncte de vedere irelevante, cum ar fi preferințele personale (prietenie sau ostilitate) au jucat un rol în

---

[1] Acolo unde cerințele procedurale și formele nu sunt guvernate de o legislație specială, se vor aplica legile despre procedura administrativă Bund sau Lander, în funcție de situație: dacă autoritatea este federală sau provincială.

[2] Despre relația dintre dreptul procedural și dreptul cu substanțial în cazul controlului judecătoresc limitat al deciziilor administrative, vezi J. Schwarze, Der funktionale Tusammenhang von Verwaltungsverfahrensrecht und verwaltungsgerichtlichen Rechtschutz, Berlin, 1974, p. 64 și urm.

decizia discreționară[1]. Acest lucru va face ilegală acțiunea administrativă, chiar dacă ea respectă limitele exterioare ale libertății de acțiune. Acolo unde motivele unui administrator individual sunt subiective și de aceea inacceptabile, este un caz asemănător francezului detournement de pouvoir, care, în general, este utilizat pentru a desemna exercițiul subiectiv al unei autorități administrative contrar cu scopul prevăzut în statut. În final, o autoritate publică nu poate atașa o condiție la o decizie discreționară cerând o formă de plată din partea unui cetățean, acolo unde acest lucru ar fi străin de scopul legal urmărit de actul administrativ.

O altă cauză de eroare este eșecul în a exercita libertatea de acțiune când acest lucru se impune, situație numită și neglijență în exercitarea libertății de acțiune[2]. Aceasta apare ori de câte ori administrația presupune în mod greșit că se află sub o obligație legală precisă și neglijează să-și folosească puterea discreționară pe care o posedă. Dacă există o prevedere care cere utilizarea puterii discreționare, administrația trebuie s-o exercite într-o manieră potrivită cu circumstanțele. Acest lucru nu afectează dreptul administrației de a aplica linii directoare interne în scopul de a obține o consistență mai mare în utilizarea libertății de acțiune. În sfârșit, o hotărâre de facto care este incorectă sau incompletă în privința oricăror elemente importante, va conduce la o eroare în utilizarea puterii discreționare, din moment ce va înlătura abordarea potrivită a diverselor puncte de vedere implicate.

3.4. Italia

În Italia, tribunalele administrative împart cu tribunalele ordinare competențele în protecția indivizilor împotriva deciziilor administrative ilegale. Ca și celelalte sisteme legale deja discutate, controlul judecătoresc al acțiunilor administrației se sfârșește în

---

[1] H.P. Bull, *Allgemeines Verwaltungsrecht,* ediția a 2-a, Heidelberg, 1986, p. 151

[2] F. Mayer, *Allgemeines Verwaltungsrecht,* ediția a 5-a, Stuttgar/München/Hanovra, 1985, p. 159 o definește că fiind un element constituent al utilizării greșite a libertății de acțiune.

punctul în care începe domeniul de exercitare a libertății de acțiune administrativă[1]. Deci, și în Italia, puterea discreționară semnifică faptul că, în anumite domenii precizate, felul în care administrația urmează să acționeze nu este prevăzut în nici un statut, și nici acțiunile administrației nu sunt deschise revizuirii judecătorești. Spre deosebire de dreptul administrativ german, în Italia nu există o despărțire strictă între conceptele nedefinite și libertatea de acțiune.

Standardele de revizuire aplicate de tribunalele administrative sunt împrumutate din dreptul francez, dar cu introducerea unor modificări, din moment ce numai trei din cele patru motive tradiționale pentru revocare au fost preluate de sistemul italian: incompetență, încălcarea statutului și excesul de putere, ultimul, în dreptul judecătoresc contemporan al Consiliului de Stat, fiind un termen elastic, valabil pentru toate erorile discreționare.

Motivele pentru revocare, ca și în dreptul administrativ francez constituie un cadru global pentru revizuirea deciziilor administrative, deci în mod particular a deciziilor discreționare. În interiorul acestui cadru, autorii de specialitate împreună cu tribunalele, au formulat o gamă largă de erori discreționare. Astfel, tribunalul trebuie să se convingă în termeni generali că administrația a fost nu numai autorizată în mod corespunzător să se manifeste în felul cum a făcut-o și că a urmat procedura prescrisă, dar și că a procedat pe bazele unei expuneri complete și relevante a faptelor și că acestea au fost subsumate normei de drept aplicabile. Un important factor suplimentar este acela că în procedurile administrative italiene principiul anchetei judiciare se aplică numai într-o măsură foarte limitată. În consecință, tribunalul se bazează în primul rând pe examinarea faptelor aduse de autoritatea publică sau de reclamant. Dacă se relevă vreo eroare, decizia administrativă va fi considerată neavenită.

Categoria „illogicita manifesta" acoperă cazuri unde în mod evident nu există o legătură logică între rezultatul decis de administrație și rațiunile care i-au determinat decizia; aceasta implică o intenție vinovată din partea autorităților. De asemenea, un tratament inconsistent pentru cazuri similare, nejustificat de circumstanțe, va face

---

[1] Despre natura libertății de acțiune, vezi A.M. Sandulli, *Manual de drept administrativ*, ediția a 14-a, Neapole, 1984, p. 577 și urm.

decizia administrativă neavenită. În mod asemănător, principiul tratamentului egal va face ilegală o decizie administrativă care intră în conflict cu o dispoziție internă a administrației. Eroarea discreționară apare și acolo unde o decizie intră în conflict cu o altă decizie, anterioară sau simultană a aceleiași administrații.

O decizie administrativă care în mod evident este inechitabilă sau nepotrivită va fi, de asemenea, ilegală. În sfârșit, trebuie menționat clasicul exces de putere, folosirea incorectă a puterii discreționare, în sensul franțuzesc detournement de pouvoir. Această eroare apare acolo unde autoritatea publică, în luarea deciziei, urmărește alt scop decât cel prescris de lege. Dacă autoritatea acționează în urma unor motive combinate în primul rând se va descifra motivul ilegal care constituie cauză de anulare a deciziei administrației.

*

* *

Dreptul administrativ, ca ramură a dreptului și ca disciplină științifică, a fost aproape în întregime limitat la aspectul teoretic al ordinii legale administrative exclusiv interne și luat ca un sistem și o sursă închise de cunoștințe[1].

Confirmarea acestei teze nu este generată doar de faptul că Otto Mayer, părintele dreptului administrativ german modern, concepuse deja o carte asupra dreptului administrativ francez chiar înainte de a scrie lucrarea să „Deutsches Verwaltungsrecht", sau de faptul că el a utilizat modelele franceze pentru dezvoltarea doctrinei germane privind dreptul administrativ[2].

Într-adevăr, astfel după cum am mai subliniat, principiile dreptului administrativ francez, în dezvoltarea și determinarea căruia Consiliul de Stat a jucat un rol crucial, au exercitat o influență

---

[1] Jürgen Schwarze, *European Administrative Law,* Office for official publications of the European communities, Sweet and Maxwell, 1992 p. 3.

[2] J. Schwarze „Der Schutz des Gemeinschaftsburgers durch allgemeine Verwaltungsgrundsätze im EG-Recht", p. 1067 și urm.

semnificativă asupra sistemelor de drept administrativ din întreaga Europă[1].

Cu toate acestea, dreptul administrativ a apărut într-un mod forțat și sub presiune din dreptul comparat, din „sâmburele" izolării sale la nivel național.

O perspectivă care, în mod evident, se întinde dincolo de frontiere, a fost stabilită doar după fondarea Comunității Europene[2].

Pe de altă parte, dreptul comunitar european este în primul rând alcătuit din norme ale dreptului administrativ, provenite în special din zona dreptului care guvernează managementul public. În acest sens, Uniunea Europeană descrisă de Curtea Europeană de Justiție ca o comunitate bazată pe lege, ar putea fi mai precis numită o comunitate bazată pe dreptul administrativ.

Pe de altă parte, nevoia pentru o perspectivă culturală largă și cercetarea asemănărilor și diferențelor instituțiilor juridice administrative în cadrul sistemului juridic european este nu numai rezultatul unei sete de cunoaștere modernă, ci, mai presus de toate, este produsul unei necesități practice[3].

Ca sistem juridic în continuă transformare, dreptul Uniunii (Comunității) Europene este în mod particular dependent de o serie de amendamente corespunzătoare. Desigur, există un număr de principii esențiale, cum ar fi obligația de a stabili motive temeinic argumentate în cazurile de revizuire, principii extrase din dreptul francez și introduse în clauzele de revizuire juridice, în normele Comunității Europene, înscrise în tratate.

---

[1] Asupra influenței exercitate de dreptul administrativ francez, care în schimb, a fost în mod decisiv determinat de Consiliul de Stat, vezi în special volumul Le Conseil d'Etat, Livre Jubiliaire, Paris 1949, p. 481 și urm.

[2] J. Rivero, *Vers un droit europeen: nouvelles perspectives en droit administrativ,* ed. M. Cappelletti; Noi perspective pentru dreptul comunitar european, Publicații ale Institutului Universitar European, vol.I, Florența, 1978, p. 389 ăi urm.; Studiul informativ asupra istoricului doctrinar al dreptului administrativ european, de H. Bulck, în Festschrift für H. Kraus, Würzburg, 1964, p. 29 și urm.

[3] Ioan Alexandru, *Administrație publică, teorii, realități, perspective,* Ed. Lumina tex 1999, p. 601 și urm.

Este de reţinut însă că, cel mai mare număr de principii juridice care guvernează activitatea administrativă, recunoscute astăzi în dreptul comunitar, îşi au originea în procesul de elaborare a normelor şi de luare a deciziilor ce se desfăşoară la Curtea de Justiţie Europeană, astfel că dreptul administrativ din cadrul Uniunii Europene s-a extins în primul rând prin decizii judecătoreşti[1].

Aşa numitul proces Algera reprezintă punctul de început pentru practica judecătorească a Curţii Europene în zona dreptului administrativ general. În acest proces, tribunalul a întemeiat o metodă proprie unică în procesul de luare a deciziilor, metodă unică în evoluţia principiilor de drept administrativ. Tribunalul a fost confruntat cu necesitatea de a-şi exprima opinia asupra revocării actelor administrative. S-a recunoscut în mod expres în opinia Curţii că tratatul însuşi nu conţinea clauze special, deşi practica judiciară şi literatura tuturor statelor membre ale Uniunii erau deja familiarizate în această problemă, tribunalul s-a simţit constrâns să susţină că: „Dacă tribunalul nu neagă justiţia, el este obligat să rezolve problema în concordanţă cu normele recunoscute de legislaţia şi practica judecătorească a ţărilor membre"[2].

Din acel moment, Curtea de Justiţie a dat recunoaştere unei arii largi de principii de drept administrativ: principiul general de administrare prin lege, principiul non-discriminării, principiul proporţionalităţii, principiile siguranţei legale şi ale protecţiei drepturilor legitime şi dreptul la consultare înainte că o decizie să fie luată de o autoritate publică.

Folosind exemplul principiilor de drept administrativ enumerate, am dorit să descifrăm în cadrul acestui curs, măsura în care se poate

---

[1] În ceea ce priveşte funcţia şi semnificaţia jurisdicţiei în Comunitatea Europeană, vezi U. Everling din ediţia J. Schwarze, *Der EuGH als Verfassungsgericht und Rechtsschutzinstanz*, Baden-Baden, 1983, p. 137 şi urm.

[2] Referirea la obligaţia Curţii de a evita negarea justiţiei demonstrează clar influenţa gândirii juridice franceze. Interdicţia binecunoscută a refuzului justiţiei din Articolul 4 al Codului Civil precizează: „Le juge qui refusera de jouer, sous pretexte du silence, de l'insuffisance de la loi, pourra etre poursuivi comme coupable de deni de justice".

spune că dreptul administrativ european există şi ce posibilităţi şi limite condiţionează evoluţia să ulterioară.

Aşa cum există anumite probleme care necesită reglementarea în cadrul dreptului administrativ naţional şi la nivel european, principiile administrării prin drept, conducerea administrativă non-discriminatorie şi echitabilă, proporţionalitatea, siguranţa legală, protecţia drepturilor legitime şi menţinerea unui proces administrativ corect şi echilibrat au ieşit la iveală, au apărut ca probleme esenţiale. Ele reprezintă miezul şi începutul cristalizării dreptului administrativ european. Prin cursul nostru am urmărit o serie de scopuri. În primul rând, am căutat să ilustrăm cât de departe se poate extinde acum dreptul administrativ care, adesea, a trecut neobservat, la nivel european. Pentru acest lucru, a fost necesar nu numai să descriem normele de drept administrativ care pot fi găsite în coduri şi ale căror caracteristici le-am prezentat, ci am încercat o analiză a acestor norme juridice relevante realizate de specialişti în domeniul dreptului administrativ. De aceea, şi pe viitor cercetarea trebuie localizată în cadrul problemelor dezvoltării teoretice cu privire la dreptul administrativ şi trebuie să provină din recunoaşterea faptului că fără o dezvoltare doctrinară în acest domeniu, nu va fi posibilă garantarea nici a eficienţei măsurilor administrative, nici a nivelului de transparenţă şi compatibilitate a acţiunilor administrative, cerute de asigurarea protecţiei cetăţenilor.

O inventariere sistematică a elementelor esenţiale ale dreptului administrativ european înseamnă afirmarea stabilităţii lui actuale şi generează perspective pentru viitor. O abordare mult mai precisă a posibilităţilor de dezvoltare poate fi întreprinsă doar pe baza unei analize riguroase a situaţiei juridice existente. În acest mod, perspectivele evoluţiei viitoare a dreptului administrativ în Uniunea Europeană reprezintă o cerinţă intrinsecă pentru acest sistem. Dacă Uniunea Europeană, ca un sistem juridic nou, doreşte să garanteze supremaţia şi efectul direct al dreptului comunitar şi tratamentul echitabil pentru toţi cetăţenii comunităţii, atunci ea trebuie, în principiu, să aibă acces la propriile ei mecanisme.

Urgenţa demersului derivă şi din aceea că dreptul comunitar este în fapt aplicat direct doar într-o mică măsură de comisie, ca instituţie

comunitară, şi mai curând este aplicat în mod special de autorităţile administrative naţionale.

Pe de altă parte, această investigare a urmărit scopuri de drept comparat, şi anume să clarifice nu numai influenţa principiilor de drept administrativ naţional asupra dreptului comunitar european, dar, în parte, şi efectele juridice ale dreptului european recent dezvoltat asupra sistemelor juridice administrative naţionale. În acest fel, problema creării şi evoluţiei unui drept administrativ european nu trebuie înţeleasă simplist, în sensul îngust al izolării într-un singur drept administrativ unificat al Uniunii Europene în aplicarea dreptului comunitar, ci într-un sens mai larg, de a urmări dezvoltarea ulterioară şi convergenţa sistemelor de drept administrativ din Europa. În viitor, sistemele juridice naţionale vor rămâne capabile să reziste unificării tendinţelor[1], chiar dacă cerinţe şi dificultăţi similare acţionează asupra administraţiei publice atât în statele membre cât şi în Comunitate, împreună cu cerinţele la nivel naţional, care, în cele din urmă, sunt la fel de presante ca cele ale comunităţii. În aceste condiţii trebuie pusă următoarea întrebare fundamentală: cât de departe au evoluat principiile conducerii administrative în statele europene membre ale Uniunii şi în ce măsură sistemul a creat o balanţă adecvată între o administraţie reală şi eficientă şi drepturile indivizilor. Nu trebuie în nici un caz să neglijăm restricţiile şi rezistenţa care în viitor vor continua să atace toate încercările de a efectua o unire a tuturor faţetelor dreptului administrativ european, aşa cum a fost definit. Rezistenţa clasică a dreptului administrativ la toate încercările de unificare este de notorietate. În încercarea de a degaja o serie de principii pentru dreptul administrativ european, trebuie avut în vedere că nu există o doctrină strict recunoscută, bazată pe un raţionament deductiv, în centrul dreptului judecătoresc al Curţii Europene de Justiţie. Acest lucru este o consecinţă a poziţiei legale speciale şi a funcţiei Curţii. Pe de altă parte, hotărârile Curţii de Justiţie, cel puţin în ceea ce priveşte efectele lor asupra proceselor individuale, pot uneori avea repercusiuni politice considerabile.

[1] Jürgen Schwarze, *op. cit.*, p. 8.

A DOUA PARTE
DREPTUL ADMINISTRATIV AL UNIUNII EUROPENE

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

comunitară, și mai curând este aplicat în mod special de autoritățile administrative naționale.

Pe de altă parte, această investigare a urmărit scopuri de drept comparat, și anume să clarifice nu numai influența principiilor de drept administrativ național asupra dreptului comunitar european, dar, în parte, și efectele juridice ale dreptului european recent dezvoltat asupra sistemelor juridice administrative naționale. În acest fel, problema creării și evoluției unui drept administrativ european nu trebuie înțeleasă [illegible] într-un singur drept administrativ unificat al Uniunii Europene [illegible] aplicarea dreptului comunitar [illegible] ulterioară și [illegible] sistemelor de drept administrativ din Europa. În viitor, sistemele juridice naționale vor [illegible] să reziste unificării tendințelor[1], chiar dacă cerințe și dificultăți similare acționează asupra administrației publice atât în statele membre cât și în Comunitate, împreună cu cerințele la nivel național, care, în cele din urmă, sunt la fel de presante ca cele ale comunității. În aceste condiții trebuie pusă următoarea întrebare fundamentală: cât de departe au evoluat principiile conducerii administrative în statele europene membre ale Uniunii și în ce măsură sistemul a creat o balanță adecvată între o administrație reală și eficientă și drepturile indivizilor. Nu trebuie în nici un caz să neglijăm restricțiile și rezistențe care în viitor vor continua să [illegible] toate încercările de a efectua o unire a tuturor [illegible] dreptului administrativ european, așa cum a fost definit. Rezistența [illegible] a dreptului administrativ la toate încercările de unificare este de notorietate. În încercarea de a degaja o serie de principii pentru dreptul administrativ european, trebuie avut în vedere că [illegible] o doctrină strict recunoscută, bazată pe un raționament deductiv, în centrul dreptului judecătoresc al Curții Europene de Justiție. Acest lucru este o consecință a poziției legale speciale și a funcției Curții. Pe de altă parte, hotărârile Curții de Justiție, cel puțin în ceea ce privește efectele lor asupra proceselor individuale, pot uneori avea repercusiuni politice considerabile.

[1] Jürgen Schwarze, *op. cit.*, p. 8.

CAPITOLUL 1
UNIUNEA EUROPEANĂ ŞI DREPTUL ADMINISTRATIV

§ 1. Conceptul de administraţie şi de drept administrativ în Uniunea Europeană

Dreptul administrativ european sau mai exact al Uniunii Europene este strâns legat de noţiunea administraţiei publice europene. Astfel, administraţia publică europeană formează obiectul de cercetare ştiinţifică al ştiinţei dreptului administrativ european.

După crearea Comunităţilor Europene mulţi autori de drept administrativ şi-au pus problema dacă asistăm la naşterea unei noi administraţii sau numai a unui mecanism vizând asigurarea cooperării între administraţiile naţionale[1].

Astăzi Uniunea Europeană trece printr-o fază în care nu se poate spune că vechile state suverane mai există în forma lor clasică, dar nici nu se poate vorbi de o reală integrare. A fost creat un sistem în devenire, situat din punct de vedere juridic undeva între organizaţie internaţională şi stat federal. De altfel, Léontin Jean Constantinesco (renumit specialist francez în drept comunitar, de origine română) caracteriza juridic Comunitatea Europeană că fiind „o organizaţie integrantă cu caracter evolutiv"[2]. Ordinea comunitară se bazează pe ideea de „suveranitate exercitată în comun". Este o concepţie nouă asupra suveranităţii[3], care, aşa cum arată J. V. Louis, corespunde

---

[1] A se vedea în acest sens Ioan Alexandru, *Administraţia publică. Teorii. Realităţi. Perspective*, Ediţia a II-a, Ed. Lumina Lex, 2001, p. 601

[2] Léontin-Jean Constantinesco, *La nature juridique des Communautés européennes*, Conferinţa Paul Henry Spaak, Liège, 1980

[3] Cu privire la concepţia asupra suveranităţii înainte de crearea Comunităţilor Europene a se vedea: Hans Kelsen, *Das Problem der Souveranität und die Theorie des Volkesrechts. Beitrag zu einer Rechtslehre*, Tübinger, 1920; Léon Duguit- Souveraineté et liberté. Conferrences (1920-1921), Paris, 1923; E. A. Poulopol, *Despre teoria juridică a suveranităţii naţionale*, Bucureşti, 1929; Hans Kelsen, *Teoria generală a statului*, Bucureşti,

ideii de divizibilitate a acesteia. „Ideea de suveranitate divizibilă convine perfect pentru a descrie funcționarea unui mecanism de integrare evocat prin termeni că „fuziune" sau „exercițiu în comun" al suveranităților, elemente indispensabile funcționării acestui mecanism integraționist"[1]. Aceste observații privesc atât ceea ce s-ar putea numi aspectele constituționale ale comunității, cât și aspectele administrative. Prin urmare, această construcție incompletă a sistemului comunitar se reflectă și în administrație.

Astfel nu se poate discuta încă despre un model de administrație publică europeană. Principalele texte constituționale (legislația primară) ale UE, mai exact Tratatul de la Roma (1957) și Tratatul de la Maastricht (1992) nu exemplifică vreun model de administrație publică pentru statele membre. O dată stabilită natura democratică a regimului politic, aspectele legate de guvernare și administrație sunt lăsate la discreția statelor membre. Formal, din punct de vedere legal statele membre au autonomie deplină în ceea ce privește administrația.

Noțiunea de administrație publică europeană este susceptibilă de două sensuri: unul material și altul formal. Abordarea materială presupune analiza activității de organizare a executării și de executare în concret a legislației comunitare (legislația primară și derivată), realizată prin acțiuni cu caracter de dispoziție sau acțiuni cu caracter de prestație. Abordarea formală se bazează pe analiza sistemului de instituții și structuri administrative europene care realizează această activitate.

Din punct de vedere formal vom analiza structura politico-administrativă a Uniunii Europene. Structura instituțională a Uniunii Europene este fondată pe o organizare cvadripartită care nu

---

Tip. „Oltenia", 1928; Mircea Djuvara – Réflexion sur le problème de la souveraineté, București, 1945. După crearea Comunităților Europene a se vedea Manfred Zuleeg – Les répartitions de compétences entre la Communauté et ses Etats membres și Fernand Dehousse – Les Etats membres, le Conseil et la Commission în vol. La Communauté et ses Etats membres, Faculté du Droit, LièMartinius Nijhoff, La Haye, 1973

[1] J. V. Luis—L'ordre juridique communautaire, editia a 5-a, Paris, 1989, citat de Andrei Popescu, Ion Jinga—Organizații europene și euroatlantice, Ed. Lumina Lex, 2001, pag. 87-88

corespunde principiului separației puterilor în stat moștenit de la Montesquieu. În locul acestui principiu, în structura instituțională a Uniunii Europene se aplică un principiu specific dreptului comunitar și anume cel al reprezentării intereselor, potrivit căruia fiecare instituție a UE reprezintă un interes direct, deci o competență materială specifică, un interes distinct. Astfel Consiliul de Miniștri este garantul intereselor statelor membre. Parlamentul European protejează interesele popoarelor statelor membre. Comisia Europeană reprezintă interesul general. A patra instituție fundamentală, Curtea Europeană de Justiție are rolul de a asigura controlul jurisdicțional.

Încercând o clasificare a instituțiilor Uniunii Europene la acest moment în funcție de atribuțiile principale, putem găsi următoarele: 1. instituția cu atribuții decizionale, legislative: Consiliul Uniunii Europene; 2. instituția cu pronunțat caracter politic și cu atribuții de control: Parlamentul european; 3. instituții cu un pronunțat caracter administrativ: Comisia europeană, Mediatorul european, Controlorul european pentru protecția datelor; 4. Instituții cu un rol prioritar în managementul financiar-contabil: Banca centrală europeană, Banca europeană de investiții, Fondul european de investiții, Curtea de conturi europeană; 5. Organe cu rol consultativ: Comitetul economic și social european, Comitetul regiunilor; 6. Instituția cu vocație jurisdicțională: Curtea de Justiție a Comunităților europene; 7. Organe interinstituționale: Oficiul publicațiilor oficiale al Comunităților europene, Oficiul de selecție a personalului Comunităților europene; 8. Organisme descentralizate ale Uniunii Europene (agenții) că de exemplu Agenția europeană pentru mediu (AEE), Agenția europeană pentru evaluarea medicamentelor (EMEA), Agenția europeană pentru securitatea și sănătatea muncii (EU-OSHA) etc.

Toate aceste instituții, chiar dacă majoritatea nu aparțin unui așa-zis executiv european, fiind elemente care în natura lor intimă țin de legislativ sau de puterea judecătorească, realizează conform competențelor lor și scopuri care țin de organizarea și executarea reglementărilor primare și derivate, de administrarea justiției cât și de gestiunea afacerilor comunitare. Acestea sunt activități adminis-

trative producătoare (actele administrative) sau nu (operațiunile administrative) de efecte juridice, dar guvernate de dreptul administrativ. Pe de altă parte J. Schwarze consideră că la nivel european s-a dezvoltat un concept suplimentar de administrație în sens formal: aceasta acoperă toate activitățile exercitate de către organele a căror sarcină principală este administrarea în sens material, fie că aceste activități sunt în sens material administrative, guvernamentale, legislative sau judecătorești[1].

Instituțiile europene reprezintă astăzi un conglomerat de **influențe naționale** care merg în direcția menținerii unei organizații clasice bazată pe cooperarea interguvernamentală și de **elemente originale** care acționează în direcția consacrării structurii supranaționale. Astfel trebuie făcută o distincție între un corp multinațional compus din reprezentanți ai guvernelor statelor membre – Consiliul – și unul transnațional – Comisia – formată din comisari independenți atât față de guvernele țărilor de unde provin, cât și față de Consiliul UE.

La origini multe instituții europene au fost organizate după un model național. Astfel Comunitatea Cărbunelui și Oțelului a fost organizată după modelul francez („Commisariat au Plan"). Structurile și atribuțiile Euroatomului au fost împrumutate de la Comisariatul francez al energiei atomice. Oficiul European de Conturi a preluat modelul german de la Bundesrechnungshof. Comisia Europeană a fost creată pe baza mai multor instituții naționale. Organizarea și maniera de lucru îmbină linia franceză cu cea germană de la Bundes- wirtschaftsministerium. Secretariatul General al Comisiei a urmat îndeaproape linia Secretariatului General al Guvernului francez. Statutul și perspectivele funcționarilor derivă din așa-numita „funcție publică" franceză. Codificarea procedurilor interne și sistemul de inspecție se datorează influenței modelului englez.

Odată create, instituțiile europene au produs modificări, unele în direcția integrării, altele în direcția renaționalizării. În prezent, aceste organisme europene nu formează un corp instituțional supranațional,

[1] Jürgen Schwarze – European Administrative Law, Office for official publications of the European communities, Sweet and Maxwell, 1992, p. 12

dar nici nu aparţin administraţiilor naţionale. Ele pot fi considerate ca având sarcina de a asigura controlul administraţiilor naţionale asupra mecanismului transnaţional[1].

Prin definiţie, Comunitatea se caracterizează printr-un obiectiv integraţionist din care se degajă un „interes comunitar" (supranaţional) superior intereselor naţionale, dar acesta nu se poate realiza, în Europa, fără o conciliere cu statele membre şi deci o colaborare interguvernamentală. Astfel, pe de o parte Guvernele intervin în luarea deciziilor comunitare în Consiliu, şi, pe de altă parte, statele membre joacă un rol primordial în ceea ce priveşte ratificarea tratatelor prin Parlamentele naţionale şi în transpunerea dreptului derivat comunitar.

Uniunea Europeană a fost clădită pe trei piloni: Comunitatea europeană (CE), Politica externă şi de securitate comună (PESC) şi Justiţie şi Afaceri interne (JAI).

Deşi Uniunea Europeană nu vorbeşte încă pe o singură voce (vezi în special dificultăţile cu privire la Politica externă şi de securitate comună – PESC) unii autori consideră că procesul de luare a deciziilor în Uniunea Europeană răspunde unei concilieri a intereselor naţionale (metoda interguvernamentală) cu interesele comunitare (metoda supranaţională), de aici rezultând originalitatea structurală şi funcţională a organizaţiei[2].

Din punct de vedere material vom analiza în această lucrare regulile (principiile) în cadrul cărora administraţia publică europeană îşi manifestă puterea sa discreţionară. Aceste principii dau contur unui drept administrativ al Uniunii Europene şi folosim această sintagmă, dat fiind faptul că în Europa mai există state care nu sunt incluse în U.E. şi, deci, sunt străine acestui drept. Cu toate acestea, vom folosi şi sintagma de drept administrativ european, general acceptată în doctrina occidentală.

Dreptul european a creat o nouă ordine juridică autonomă care a completat sistemele tradiţionale de drept naţional şi de drept

---

[1] Ioan Alexandru – *op. cit.* (Administraţia publică...), p. 603.

[2] Aloys Rigaut – Comment la „méthode communautaire" concilie-t-elle supranaţional et intergouvernemental? – Séminaire „Acteurs et processus de décision dans l'UE", 2000.

internațional până atunci în vigoare. Ordinea juridică comunitară este proprie, fiind autonomă în raport cu ordinea juridică internațională întemeiată în principal pe ideea de cooperare, ca urmare a menținerii integrale a suveranității. De asemenea ordinea juridică comunitară este relativ autonomă față de dreptul intern al statelor membre (Curtea de Justiție nu aplică reguli de drept intern, nu e competentă să verifice legalitatea unui act sau a unei măsuri interne, ea nu are misiunea de a da o interpretare dreptului intern etc).

După înființarea Comunităților Europene în spațiul dezbaterilor doctrinare s-a avansat o subtilă și controversată problemă, și anume cea a raportului dintre dreptul european comunitar, ca ordine juridică supraetatică și supranațională și ordinea de drept etatică și națională, particulară fiecăreia dintre statele membre ale Comunităților Europene[1]. S-a considerat că, în realitate, este preferabil ca relațiile dintre ordinea juridică internă și ordinea juridică comunitară să fie privite în termeni de cooperare, cu respectarea trăsăturilor proprii fiecăreia dintre ele, având în vedere că: jurisdicțiile naționale au sarcina să aplice dreptul comunitar; unele norme comunitare necesită o intervenție a autorităților naționale pentru a avea deplina lor eficacitate; sunt efectuate retrimiteri de către dreptul comunitar la dreptul național[2]. Autonomia ordinii juridice comunitare nu exclude colaborarea cu sistemele juridice naționale, cooperare care este nu numai utilă, dar și necesară și care se exprimă, în principal, printr-o participare a autorităților statale la punerea în aplicare a dreptului comunitar.

Fiind un instrument de interes comun pentru toate popoarele și statele Comunităților, dreptul emanat din surse comunitare nu este nici un drept străin, nici un drept extern. El este propriu fiecăruia dintre statele membre, ca și dreptul național al acestora, cu singura

---

[1] Renè Joliet – Les droit institutional des Communautés européennes (Les institutions. Les sources. Les rapports entre ordres juridiques), Liège, Faculté du Droit, 1983, p. 326 și urm; J. L. Constantinesco – Das Recht des Europäischen Gemeinschaft, Bd. I – Das institutionnelle Recht, Baden-Baden, 1977

[2] Ion Craiovan – *Introducere în filosofia dreptului,* Editura All Beck, București, 1998, p. 99

calitate suplimentară că el reprezintă ierarhia textelor normative ale fiecărui stat[1].

Curtea de Justiție a subliniat crearea unei ordini juridice europene astfel: „instituind o Comunitate pe durată nelimitată, dotată cu atribuții proprii, cu personalitate, capacitate juridică, cu o capacitate de reprezentare internațională și mai ales cu puteri reale izvorâte dintr-o limitare a competenței sau un transfer de atribuții de la state la Comunitate, acestea și-au limitat, deși în domenii restrânse, drepturile lor suverane și au creat un corp de drept aplicabil resortisanților lor și lor înșiși (hot. Costa c. Enel, 1964). Relativa autonomie a ordinii juridice europene este consacrată și de **principiul netransmisibilității**, concept introdus de prof. Gertrude Lübbe-Wolff, care constă în faptul că exigențele legitimării constituționale valabile pe planul statal nu pot fi transpuse pur și simplu la nivelul comunității supranaționale[2].

Ordinea juridică europeană este concepută ca o ordine de triere (Auffangsordnung), cu caracter de cooperare (Kooperationsordnung)[3].

Paradoxul ordinii juridice comunitare. Comunitățile europene au creat o veritabilă revoluție pe planul dreptului internațional dacă ne gândim la tehnica juridică folosită pentru construirea lor. Pentru a cerceta originalitatea sistemului juridic comunitar este necesar să analizăm elementele juridice prin care se realizează ordinea juridică internă și internațională[4]. Ordinea juridică internă guvernează, prin intermediul dreptului public, organizarea puterilor publice și relația acestora cu particularii, iar, prin intermediul dreptului privat, relațiile între particulari. Acest drept intern, în vigoare în cadrul unei colectivități statale, are ca fundament legea, act unilateral emis de

---

[1] în acest sens a se vedea Augustina Dumitrașcu, *Particularități ale ordinii juridice comunitare*, www.uniuneaeuropeană.go.ro.

[2] Gertrude Lübbe-Wolf, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, recenzie de Marius Bălan în Revista „Științe juridice", Tom XLIX, 2003, serie nouă, Analele științifice ale Universității „Al. I. Cuza" din Iași.

[3] Peter M. Huber, idem.

[4] A se vedea în acest sens Augustina Dumitrașcu, *Particularități ale ordinii juridice comunitare*, www.uniuneaeuropeană.go.ro.

organele naționale competente. În ceea ce privește ordinea juridică internațională, aceasta guvernează relațiile între state, reprezentând dreptul relațiilor interstatale, iar instrumentul acestui tip de drept este, bineînțeles, tratatul, văzut în calitate de acord între suverani.

"Paradoxul" comunitar constă în ambiția pe care au avut-o "părinții" celor trei Comunități europene de a construi o ordine juridică internă prin mijloace tehnico-juridice a căror bază este dată de tratatul internațional.

Așadar, sursele dreptului comunitar ilustrează, prin complecșitatea lor, "paradoxul" Comunităților. Ele formează o ierarhie a unor reguli de drept, ierarhie în fruntea căreia se află Tratatele de la Paris și Roma[1].

Ordinea juridică europeană (dreptul comunitar) poate fi văzută ca un sistem format din subsistemele dreptului administrativ european[2] (atât sub aspectul reglementării instituțiilor, cât și al activității acestora), dreptului social european[3], dreptului bancar european, dreptului european comercial, monetar, fiscal, al agriculturii, transporturilor, mediului, asigurărilor, vamal etc.

Dreptul administrativ european (al Uniunii Europene)

Tradițional, dreptul administrativ, ca ramură a dreptului și ca disciplină științifică s-a limitat aproape în întregime la aspectul teoretic al ordinii legale administrative exclusiv interne, fiind studiat ca un sistem și o sursă închise de cunoștințe[4]. Dreptul administrativ a apărut din „sâmburele" izolării sale la nivel național[5].

Astfel după cum am arătat în prima parte a acestei lucrări, timid, spre sfârșitul secolului al XIX, au început să apară studii de drept administrativ comparat. Studiile de drept comparat au fost inițial

---

[1] Idem.

[2] A se vedea Jürgen Schwarze, *European Administrative Law*, Office for official publications of the European communities, Sweet and Maxwell, 1992

[3] A se vedea Andrei Popescu, Nicolae Voiculescu, *Dreptul social european*, Editura Fundației România de Mâine, București, 2003.

[4] Jürgen Schwarze – *op. cit.* (European Administrative Law...), p. 3.

[5] Ioan Alexandru, *Drept administrativ comparat*, Ediția a II-a revăzută și adăugită, Ed. Lumina Lex, București, 2003, p. 317.

consacrate dreptului privat fiind impuse de dezvoltarea relațiilor comerciale și personale care depășeau granițele naționale. Treptat, o dată cu dezvoltarea sarcinilor și a raporturilor dintre administrații și cetățeni și a interacțiunilor dintre diverse administrații naționale care au ajuns să egaleze cantitativ volumul relațiilor private dintre cetățeni, a apărut necesitatea studierii comparative a dreptului administrativ. Primele studii comparative au fost întreprinse între dreptul administrativ francez și german. Astfel Otto Mayer, părintele dreptului administrativ german modern, va scrie în 1886 o carte despre dreptul administrativ francez („Theorie des Französischen Verwaltungsrechts") și va utiliza modelele franceze pentru dezvoltarea doctrinei germane privind dreptul administrativ[1]. Tot așa, Edouard Lafferriere, unul din fondatorii doctrinei dreptului administrativ francez, tratează în „Traite de la jurisdiction administrative et des recours contentieux" care a apărut în 1887, protecția dreptului administrativ oferită în alte state[2]. Aceștia au fost deschizătorii de drum care au încercat prin demersul lor științific să iasă din *ghetto*-ul juridic național și să înțeleagă că ordinile juridice naționale, legate prin elementele lor determinate de alte ordini juridice, formează ansambluri mai vaste[3]. În fond, marele metodolog francez François Gény scria în 1899 că „Legislația și jurisprudența comparată reprezintă, într-un fel, geografia științei noastre, capabilă, prin orizonturile lărgite care îi sunt deschise, să integreze dreptul nostru național în cadrele unui fel de „ius gentium european", mult mai extins decât cel al romanilor"[4].

---

[1] O. Mayer, *Teoria dreptului administrativ francez*, Strassburg, 1886. Despre influența dreptului francez asupra operei lui O. Mayer, vezi, de exemplu, R. David, *Marile sisteme de drept contemporane*, ediția a 8-a, Paris, 1982, p. 87.

[2] Asupra influenței operelor științifice germane și franceze în domeniul dreptului administrativ, J. Rivero, Drept administrativ francez și dreptul administrativ străin, Pagini de doctrină, p. 475, 479.

[3] Leontin-Jean Constantinesco – Tratat de drept comparat. Vol. I, *Introducere în dreptul comparat*, Ed. AllBeck, 1997, p. 43.

[4] Geny, Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif, Paris, 1899, ed a II-a 1954, II, p. 141.

Apariția organizațiilor internaționale de tip clasic (bazate pe cooperare și nu pe integrare supranațională – Societatea Națiunilor, Organizația Internațională a Muncii etc) a creat legitimitatea de a vorbi despre o administrație internațională și despre un drept administrativ internațional, dar viziunea rămâne închisă la aspectele legate de organizarea și funcționarea organizației în sine, cadrul administrativ neputând să depășească simpla cooperare între guvernele naționale și neaducând imixtiuni în suveranitatea națională.

O perspectivă care se întinde dincolo de frontiere și care face legitimă speranța că mișcarea către o „jus commune" de-a lungul Europei se poate dezvolta la fel de bine și în domeniul dreptului public a fost posibilă doar după fondarea Comunității Europene[1].

Poziția actuală a dreptului administrativ național în Uniunea Europeană este aceea a integrării într-un sistem global de îndepliniri de sarcini, în condițiile în care nu mai operează prezumția competenței exclusive a statului în privința îndeplinirii sarcinilor față de populație. Principiul subsidiarității joacă un rol esențial în repartizarea competențelor între diversele niveluri de realizare a sarcinilor autorităților. Suntem astfel martorii dezvoltării conceptului de „stat constituțional deschis", ale cărui caracteristici, în opinia lui Stefan Hobe, sunt: inexistența unei competențe exclusive privind îndeplinirea sarcinilor; intercondiționarea dintre acțiunea internațională de restructurare a profilului intern al statului și directivele statale privind configurarea profilului organizațiilor internaționale; monopolul forței („monopolul exercitării violenței legitime" rămâne în continuare în mâna statului), crearea identității (crearea unui

---

[1] J. Rivero, *Vers un droit europeen: nouvelles perspectives en droit administratif,* erd. M. Cappelletti; Noi perspective pentru dreptul comunitar european, publicații ale Institutului Universitar European, vol. I, Florența, 1978, p. 389 și urm; Studiul informativ asupra istoricului doctrinar al dreptului administrativ european, de H. Bulck, în Festschrift für H. Kraus, Würzburg, 1964, p. 29 și urm.

sentiment al apartenenței la comunitatea europeană) și „deschiderea" ca scop al statului[1].

În interiorul ordinii juridice europene a apărut necesar să se privească dincolo de frontierele naționale și să se încerce să se răspundă la întrebarea: care sunt punctele comune și diferențele de soluții reținute de sistemele de drept administrativ naționale, nu doar din interes teoretic și de drept comparat, ci și din necesități practice. S-a afirmat că, „ordine juridică în devenire, dreptul comunitar european are nevoie de a fi completat și dezvoltat într-o manieră pertinentă"[2].

J. Schwarze arată că dreptul comunitar este format în primul rând din norme de drept administrativ, în particular de drept administrativ economic și management public. Aceasta deoarece vizează pe de o parte organizarea și funcționarea instituțiilor comunitare, actele emise de acestea și conformitatea lor cu tratatele de bază ale comunității și reglementările derivate[3] iar, pe de altă parte vizează rolul de mijlocitor al administrațiilor publice naționale în realizarea politicilor comunitare[4]. Din această perspectivă, în opinia aceluiași autor, sintagma „comunitate de drept" folosită de Curtea Europeană de Justiție pentru a desemna comunitățile europene ar putea avea semnificația de „comunitate de drept administrativ".

---

[1] Stefan Hobe, *Der offene Verfassungsstaat Zwischen Souveränität und Interdependenz.* Eine Studie zur Wandlung des Staatsbegriffs der deutschsprachigen Staatslehre im Kontext internationaler institutionalisierter Kooperation-Duncker & Humblot, Berlin, 1998.

[2] Dacian Dragoș, *Recursul administrativ prealabil în dreptul administrativ comunitar,* Revista transilvană de științe administrative nr 2(5)/2000, p. 116.

[3] J. Schwarze, *Droit administratif européen,* vol. I, Office des publications officielles des Communautés Européenes, Bruylant, Bruxelles, 1994, p. 8.

[4] Astfel dreptul administrativ european tratează în mare parte aspecte care se referă la rolul de mijlocitor al administrațiilor publice naționale, asigurând libera competiție a firmelor din teritoriul Uniunii Europene, stimulându-le astfel să atingă standardele specifice statelor membre și acordând sprijin întreprinderilor, sprijin autorizat și monitorizat de către Uniunea Europeană, a se vedea în acest sens OECD, 1999. European Principles for Public Administration. SIGMA Paper No. 27. Paris: SIGMA-OECD.

Trebuie subliniat faptul că nu putem disocia în principiu dreptul administrativ european într-un drept administrativ aplicabil doar instituțiilor comunitare și un drept administrativ propagat în exterior și aplicabil instituțiilor administrative din țările membre. Dezbaterea publică europeană creează curente și opinii care străbat întreaga Uniune. Astfel *Codul bunei conduite administrative* adoptat de Parlamentul european la 6 septembrie 2001 la propunerea Mediatorului european cuprinde reguli și principii pe care instituțiile comunitare trebuie să le respecte în raporturile cu cetățenii europeni. Dar, grație colaborării Mediatorului european cu mediatorii naționali sau cu organele similare din țările membre, aceste principii se aplică în întreaga Uniune. Dacă prin drept administrativ european am înțelege doar dreptul care guvernează organizarea și funcționarea instituțiilor Uniunii Europene, ne-am limita la viziunea clasică a organizației internaționale (vezi Consiliul Europei) care nu poate să impună deciziile sale statelor membre decât prin instrumentul tratatului și necesitatea ratificării lui pentru a produce efecte în dreptul intern[1].

---

[1] Regulile de drept administrativ după care se realiza administrația organismelor internaționale de tip clasic în perioada interbelică este analizată de Paul Negulescu în lucrarea „Principes du Droit International Administratif, Académie de Droit International, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1935. În opinia să dreptul internațional administrativ studiază organizarea serviciilor naționale sau internaționale create pentru a satisface interese internaționale, modul lor de funcționare și de intervenție, în reglementarea, controlul și coordonarea activităților statelor referitoare la aceste interese. Dreptul internațional administrativ examinează regulile care guvernează gestiunea intereselor generale, care, prin caracterul și importanța lor, depășesc limitele teritoriale ale statelor în raporturile dintre state sau între state și particulari. În dreptul internațional administrativ, fenomenul esențial este serviciul public internațional, așa cum în dreptul administrativ intern fenomenul central este serviciul public național. În dreptul administrativ intern se studiază modul de intervenție al statului prin servicii publice care vizează limitarea activităților indivizilor sau procurarea anumitor avantaje. În dreptul internațional administrativ, intervențiile comunității internaționale caută să limiteze și să reglementeze anumite activități ale serviciilor publice ale statului în vederea stabilirii unei coordonări. Dreptul internațional administrativ era văzut că dreptul Administrației internaționale al cărui principal reprezentant era

Or, regulamentele Uniunii Europene sunt de aplicabilitate directă în dreptul intern al statelor membre.

Există un bogat conținut legislativ, cutumiar și jurisprudențial referitor la aspectele juridice ale unor sectoare administrative, ceea ce constituie așa-numitul acquis comunitar. Acquis-ul[1] comunitar formalizat și neformalizat contribuie la crearea unei convergențe la nivelul politicilor administrative dezvoltate de guvernele naționale conducând treptat la crearea unui Spațiu administrativ european. Atunci când un stat membru eșuează în implementarea legislației Comunității Europene, există importante consecințe legale. Statul este acuzat de responsabilitate non-contractuală, prin ilegalitatea săvârșită în nereușita transpunerii unei directive a Comunității Europene sau în aplicarea unui regulament al acestuia. Acest lucru creează o motivație suficientă oricărei persoane individuale pentru a solicita statului compensarea daunelor produse, printr-o curte judecătorească[2].

Unele principii esențiale, cum ar fi dreptul la verificarea juridică a deciziilor administrative, obligația de motivare a actelor juridice comunitare sau motivele de recurs incluse în dispozițiile care asigură, după modelul francez, o protecție jurisdicțională împotriva actelor

---

Societatea Națiunilor alături de care mai puteau fi numărate Organizația internațională a muncii, Comisia europeană a Dunării etc

[1] Sintagma *Acquis comunitar* introdusă prin Tratatul de la Maastricht asupra Uniunii Europene (art. 2, 3 și 43) reprezintă totalitatea normelor juridice care reglementează activitatea instituțiilor UE, acțiunile și politicile comunitare și constă în: conținutul, principiile și obiectivele politice cuprinse în Tratatele originare ale Comunităților Europene și în cele ulterioare (Actul Unic European, Tratatul de la Maastricht și Tratatul de la Amsterdam); legislația adoptată de către instituțiile UE pentru punerea în practică a prevederilor Tratatelor (regulamente, directive, decizii, opinii și recomandări); jurisprudența Curții de Justiție a Comunității Europene; declarațiile și rezoluțiile adoptate în cadrul Uniunii Europene; acțiuni comune, poziții comune, convenții semnate, rezoluții, declarații și alte acte adoptate în cadrul Politicii Externe și de Securitate Comună (PESC) și a cooperării din domeniul Justiției și Afacerilor Interne (JAI); acordurile internaționale la care CE este parte, precum și cele încheiate între statele membre ale UE cu referire la activitatea acesteia.

[2] Curtea Europeană de Justiție, în cazurile comune, C-6/90 și C-9/90 „A. Francovich et. Al. V. Italia", 1991.

comunitare neconforme cu tratatele, sunt prevăzute în textele tratatelor de bază ale Uniunii Europene[1].

Un număr apreciabil de reguli scrise de drept administrativ au apărut între timp în dreptul derivat – reglementări adoptate în temeiul şi în conformitate cu tratatele de bază. Aceste reglementări atribuie administraţiilor europene un dublu rol: acela de **instrument** sau de interfaţă prin intermediul căreia se derulează programe de asistenţă financiară, de aplicare a acquis-ului comunitar, şi de educaţie în spirit civic comunitar, precum şi acela de **entitate autonomă** dotată cu mijloace de acţiune şi de personal. Sub primul aspect se vorbeşte deseori despre creşterea capacităţii administraţiei publice pentru a răspunde cerinţelor tot mai diversificate pe care le presupune integrarea. Sub cel de al doilea aspect se vorbeşte despre creşterea eficienţei şi coerenţei actului administrativ şi despre democratizarea funcţiei publice.

Însă o importanţă covârşitoare pentru dezvoltarea dreptului administrativ european a avut-o componenta jurisprudenţială. Astfel imensa majoritate a principiilor juridice generale recunoscute azi în dreptul comunitar ca fiind aplicabile actelor administrative au fost elaborate de Curtea Europeană de Justiţie pe cale pretoriană. Curtea Europeană de Justiţie acţionează, în primul rând, ca o curte administrativă – în sensul dreptului continental – pentru Comunităţi, în scopul de a proteja subiectele de drept, statele membre, precum şi persoanele[2].

Punctul de plecare al jurisprudenţei administrative comunitare este considerat a fi hotărârea Algera din 12 iulie 1957 în care Curtea Europeană de Justiţie a statuat că lipsa din tratatele de bază a dispoziţiilor necesare pentru rezolvarea unui litigiu cu caracter administrativ nu împiedică soluţionarea acestuia, urmând a se avea în vedere legislaţia, doctrina şi jurisprudenţa statelor membre. Pornind de la o dublă restricţie

---

[1] A se vedea de exemplu art. 173 şi 190 ale Tratatului Comunităţii Economice Europene şi art. 33 al Tratatului Comunităţii Cărbunelui şi Oţelului

[2] O. Manolache, *Drept comunitar*, vol. III, Justiţia comunitară, ediţia a doua, Editura ALL-BECK, 1999, p. 8

– inexistența unei norme comunitare și interdicția denegării de dreptate[1] – Curtea, prin bogata ei jurisprudență, a stabilit principii pe care toate statele membre trebuie să le respecte. Se pot menționa astfel: principiul administrației prin lege, principiul proporționalității, al certitudinii legale, protecția solicitărilor legitime, nediscriminarea, dreptul la o audiență în cadrul procedurilor decizionale din administrație, rapoarte interimare, condiții egale de acces la curțile administrative, responsabilitatea non-contractuală a administrației publice. Însă, de cele mai multe ori se observă că instanța europeană nu a oferit o bază comunitară sau națională de drept pentru principii ca încrederea, certitudinea legală sau proporționalitatea. Din contră, ea și-a asumat autenticitatea lor sau a stabilit caracteristicile lor speciale ca principii de drept comunitar în cele mai scurte formule.

Folosind exemplul principiilor de drept administrativ enumerate, dar și reglementările europene în materie, dorim să descifrăm în cadrul acestui curs, măsura în care se poate spune că dreptul administrativ european există și ce posibilități și limite condiționează evoluția sa ulterioară.

Așa cum există anumite probleme care necesită reglementarea în cadrul dreptului administrativ național și la nivel european, principiile administrării prin drept, conducerea administrativă non-discriminatorie și echitabilă, proporționalitatea, siguranța legală, protecția drepturilor legitime și menținerea unui proces administrativ corect și echitabil au ieșit la iveală, au apărut ca probleme esențiale. Ele reprezintă miezul și începutul cristalizării dreptului

---

[1] Referirea la obligația Curții de a evita negarea justiției demonstrează clar influența gândirii juridice franceze. Interdicția binecunoscută a refuzului justiției din Articolul 4 al Codului Civil precizează: „Le juge qui refusera de jouer, sous pretexte du silence, de l'insuffisance de la loi, pourra etre poursuivi comme coupable de deni de justice".

administrativ european[1]. Prin cursul nostru vom căuta să ilustrăm cât de departe se poate extinde acum dreptul administrativ care, adesea, a trecut neobservat, la nivel european. Cercetarea o vom extinde şi la cadrul problemelor dezvoltării teoretice cu privire la dreptul administrativ european, dat fiind că, fără o dezvoltare doctrinară în acest domeniu, nu va fi posibilă garantarea nici a eficienţei măsurilor administrative, nici a nivelului de transparenţă şi compatibilitate a acţiunilor administrative, cerute de asigurarea protecţiei cetăţenilor.

O inventariere sistematică a elementelor esenţiale ale dreptului administrativ european înseamnă analiza stabilităţii lui actuale şi descoperirea posibilităţilor de evoluţie. O abordare mult mai precisă a căilor de dezvoltare poate fi întreprinsă doar pe baza unei studieri riguroase a situaţiei juridice existente. Cunoaşterea mecanismelor de funcţionare a sistemului juridic european presupune analiza principiilor supremaţiei şi efectului direct al dreptului comunitar precum şi a modalităţilor de asigurare a unui tratament echitabil pentru toţi cetăţenii Uniunii.

Urgenţa demersului studierii dreptului administrativ european derivă şi din aceea că dreptul comunitar este în fapt aplicat direct doar într-o mică măsură de Comisie, ca instituţie comunitară, şi mai curând este aplicat în mod special de autorităţile administrative naţionale.

Pe de altă parte, investigarea urmăreşte să clarifice nu numai influenţa principiilor de drept administrativ naţional asupra dreptului comunitar european, dar, în parte, şi efectele juridice ale dreptului european recent dezvoltat asupra sistemelor juridice administrative naţionale. În acest fel, problema creării şi evoluţiei unui drept administrativ european

---

[1] Ioan Alexandru, *Drept administrativ comparat*, Ediţia a II-a revăzută şi adăugită, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2003, p. 319 şi urm.

nu trebuie înțeleasă simplist, în sensul îngust al izolării într-un singur drept administrativ unificat al Uniunii Europene în aplicarea dreptului comunitar, ci într-un sens mai larg, de a urmări dezvoltarea ulterioară și convergența sistemelor de drept administrativ în Europa. În viitor, sistemele juridice naționale vor rămâne capabile să reziste unificării tendințelor[1], chiar dacă cerințe și dificultăți similare acționează asupra administrației publice atât în statele membre cât și în comunitate, împreună cu cerințele la nivel național, care, în cele din urmă, sunt la fel de presante ca cele ale comunității.

În aceste condiții trebuie pusă următoarea întrebare fundamentală: cât de departe au evoluat principiile conducerii administrative în statele europene membre ale Uniunii și în ce măsură sistemul a creat o balanță adecvată între o administrație reală și eficientă și drepturile indivizilor. Nu trebuie în nici un caz să neglijăm restricțiile și rezistența care în viitor vor continua să atace toate încercările de a efectua o unire a tuturor fațetelor dreptului administrativ european, așa cum a fost definit. Rezistența clasică a dreptului administrativ la toate încercările de unificare este de notorietate, dat fiind flexibilitatea redusă și identitatea conservatoare ancorată în reflexul istoric[2]. Cu toate acestea necesitatea democratizării administrației și apropierea ei de cetățean este un deziderat european împărtășit de toate țările membre. Observăm astăzi că, deși expresia și conceptul de lege (drept) al administrației publice diferă de la un sistem național la altul, este posibil un acord asupra unei definiții comune a legii administrative, că fiind un set de principii și

[1] Jürgen Schwarze, *op. cit.* (European Administrative Law), p. 8.

[2] Acest lucru este valabil și pentru țările din sud-estul Europei. Astfel în perioada interbelică Nicolae Iorga arăta că în trecut au existat interese și orgolii naționale care s-au opus unei uniformizări la nivelul principiilor din administrațiile naționale, deși la originea acestor administrații au stat verigi comune (sistemul administrativ tracic sau cel roman de exemplu) cu reminescențe până în zilele noastre. A se vedea în acest sens N. Iorga, *Le Caractère Commun des institutions du Sud-Est de l'Europe*, Paris, Librairie universitaire J. Gamber, 1929.

reguli care se referă la organizarea şi managementul administraţiei publice şi la relaţiile dintre administraţii şi cetăţeni[1].

În încercarea de a desprinde o serie de principii pentru dreptul administrativ european, trebuie avut în vedere că nu există o doctrină strict recunoscută, bazată pe un raţionament deductiv, în centrul dreptului judecătoresc al Curţii Europene de Justiţie. Acest lucru este o consecinţă a poziţiei legale speciale şi a funcţiei Curţii. Pe de altă parte, hotărârile Curţii de Justiţie, cel puţin în ceea ce priveşte efectele lor asupra proceselor individuale, pot uneori avea repercusiuni politice considerabile.

Din aceste motive trebuie să înţelegem că un set de principii sau doctrine pentru dreptul administrativ european poate fi dezvoltat treptat prin asocierea, examinarea şi diferenţierea proceselor individuale. În acest sens Avocatul-General Gand (al poporului) concluziona în faţa Curţii: „că în orice studii juridice, teoria poate fi construită numai prin acţiuni succesive şi reconcilierea raţionamentelor; atunci se ajunge la un punct culminant".

§ 2. Prezentare generală. Uniunea Europeană în 2009

Pe 18 şi 19 octombrie 2007, la Lisabona, conducătorii celor 27 de ţări ale Uniunii Europene au ajuns la un acord final asupra *Tratatului modificativ european* (sau *Tratat simplu*), numit ***Tratatul de la Lisabona.***

Semnat pe 13 decembrie 2007 la Lisabona, acesta trebuie să fie ratificat de fiecare din cele 27 de state membre. Toate statele l-au ratificat deja, printre care şi România. Din păcate, votul negativ al Irlandei va afecta intrarea în vigoare a Tratatului maiales dacă la

[1] J. Ziller, Administrations comparees: les systemes politico-administratifs de l'Europe des Douze, Montchrestien, Paris, 1993.

repetarea referendumului irlandez din 2 octombrie 2009 nu se va obține un vot favorabil integrarii.

Sub aspectul **formei**, el se îndepărtează de *Tratatul stabilind o Constituție pentru Europa* (TECE) – neratificat de Franța și Olanda în urma referendum-urilor organizate de aceste țări în 2005 – reluând metoda care constă în modificarea tratatelor existente. Este metoda urmată până acum în vederea adaptării și completării *Tratatului de la Roma* (1957) cu *Actul Unic* (1986), cu *Tratatul de la Maastricht* (1992), cu *Tratatul de la Amsterdam* (1997) și cu *Tratatul de la Nisa* (2000). Tratatul de la Lisabona nu se substituie tratatelor existente și nu le înlocuiește pe acestea; el le completează și le îmbunătățește printr-o serie de amendamente pe care le aduce **Tratatului asupra Uniunii Europene** (TUE), care este cadrul general al Uniunii Europene și stabilește principiile esențiale care o structurează, precum și *Tratatului instituind Comunitatea Europeană,* care devine **Tratatul asupra Funcționarii Uniunii Europene** (TFUE): este vorba despre modalitățile practice de punere în aplicare a principiilor instituite de TUE, adică modul de funcționare cotidiană a Uniunii Europene.

În ceea ce privește **fondul,** el se concentrează asupra mecanicii instituționale, introducând numeroase schimbări în funcționarea Uniunii Europene în scopul ameliorării și democratizării acesteia și nu asupra fondului politicilor comune care rămân neschimbate.

*

* *

Uniunea Europeană (UE) a evoluat de la Europa celor 6 la Europa celor 27, azi fiind compusă din 27 de țări și având o populație de aproximativ 500 de milioane de locuitori:

- 1958: Europa celor 6: țările fondatoare: Germania, Belgia, Franța, Italia, Luxemburg și Olanda;
- 1973: Europa celor 9: aderarea Danemarcei, a Irlandei și a Regatului Unit;
- 1981: Europa celor 10: aderarea Greciei;

- 1986: Europa celor 12: aderarea Spaniei şi a Portugaliei;
- 1995: Europa celor 15: aderarea Austriei, a Suediei şi a Finlandei;
- 2004: Europa celor 25: aderă Cipru, Estonia, Ungaria, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacia, Slovenia şi Republica Cehă;
- 2007: Europa celor 27: aderarea Bulgariei şi a României.

Europa celor 27

Sursa: http://europa.eu/abc/european_countries/index_en.htm

Limbile oficiale ale Uniunii Europene sunt în număr de 23 : germana, engleza, bulgara, daneza, spaniola, estona, finlandeza, franceza, irlandeza, greaca, ungara, italiana, letona, lituaniana,

malteza, flamanda, poloneza, portugheza, româna, slovaca, slovena, suedeza şi limba cehă.

Legislaţia comunitară este publicată în toate aceste limbi oficiale, cetăţenii având posibilitatea de a alege să corespondeze cu instituţiile Uniunii în limba pe care o doresc.

Uniunea Europeană se întemeiază pe următoarele valori: respectarea demnităţii umane, libertatea, democraţia, egalitatea, statul de drept, respectarea drepturilor omului, inclusiv cele ale persoanelor aparţinând unor minorităţi.

Aceste valori sunt comune statelor membre într-o societate caracterizată prin pluralism, nediscriminare, toleranţă, dreptate, solidaritate şi egalitate între femei şi bărbaţi

Obiectivele Uniunii Europene sunt:

- Promovarea păcii, a valorilor sale şi a bunăstării popoarelor care o alcătuiesc;
- Acordarea unui spaţiu al libertăţii, al securităţii şi al dreptăţii fără frontiere interne, în cadrul căruia este asigurată libera circulaţie a cetăţenilor săi;
- Stabilirea unei pieţe interne;
- O dezvoltare durabilă bazată pe o creştere economică echilibrată, pe o economie socială de piaţă competitivă, tinzând spre folosirea completă a forţei de muncă şi spre progresul social şi pe ameliorarea calităţii mediului înconjurător;
- Progresul ştiinţific şi tehnic;
- Lupta împotriva excluderii sociale şi a discriminărilor;
- Dreptatea şi protecţia socială, egalitatea între femei şi bărbaţi, solidaritatea între generaţii şi protecţia drepturilor copilului;
- Coeziunea economică, socială şi teritorială, şi solidaritatea între statele membre;
- Respectarea diversităţii culturale şi lingvistice, precum şi apărarea şi dezvoltarea patrimoniului său cultural;
- Stabilirea unei uniuni economice şi monetare a cărei monedă este euro;
- Afirmarea şi promovarea valorilor şi a intereselor sale, contribuind totodată la protecţia cetăţenilor săi în relaţiile cu restul lumii. Ea contribuie la pacea, la securitatea, la dezvoltarea durabila a

planetei, la solidaritatea şi la respectul reciproc între popoare, la comerţul liber şi echitabil, la eliminarea sărăciei şi la apărarea drepturilor omului, în special pe cele ale copilului, precum şi la respectul strict şi la dezvoltarea dreptului internaţional, în special la respectarea principiilor Cartei Naţiunilor Unite[1].

Uniunea îşi urmăreşte obiectivele prin mijloace adecvate, în funcţie de competenţele care îi sunt atribuite în tratate.

Este important de reţinut că ***Tratatul de la Lisabona*** acordă personalitate juridică Uniunii Europene, ceea ce va duce la creşterea rolului său pe scena internaţională, precum şi la promovarea valorilor şi a intereselor sale.

Uniunea dispune de un cadru instituţional vizând promovarea valorilor sale, urmărirea obiectivelor, servirea intereselor, ale cetăţenilor săi şi a Statelor membre, precum şi asigurarea coerenţei, a eficacităţii şi a continuităţii politicilor şi acţiunilor sale.

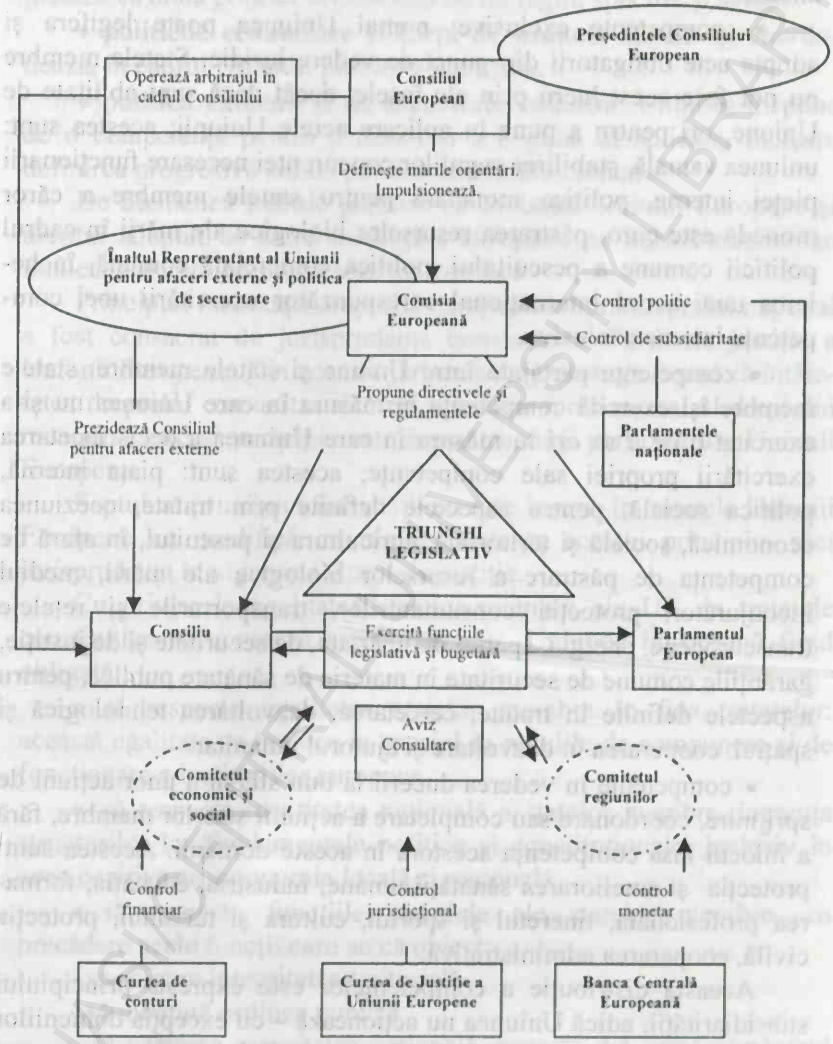
Instituţiile Uniunii Europene de care ne vom ocupa sunt: Parlamentul European, Consiliul European, Consiliul, Comisia Europeană, Curtea de Justiţie a Uniunii Europene, Banca Centrală Europeană, Curtea de Conturi.

Parlamentul European, Consiliul şi Comisia Europeană sunt asistate de un Comitet Economic şi Social şi de un Comitet al Regiunilor, exercitând funcţii consultative.

---

[1] Dominique Granguillot, *L'Union Européenne après le Traité de Lisbonne*, Ed. Gualino, lextenso editions, p. 6.

Funcționarea instituțională a Uniunii Europene



Sursa: Dominique Granguillot, „L'Union européenne aprés le Traité de Lisbonne", Editions Gualino, Paris, 2008.

Uniunea Europeană dispune de trei categorii de competențe și anume:

- competențe exclusive: numai Uniunea poate legifera și adopta acte obligatorii din punct de vedere juridic. Statele membre nu pot face acest lucru prin ele însele, decât dacă sunt abilitate de Uniune, ori pentru a pune în aplicare actele Uniunii; acestea sunt: uniunea vamală, stabilirea regulilor concurenței necesare funcționarii pieței interne, politica monetara pentru statele membre a căror monedă este euro, păstrarea resurselor biologice ale mării în cadrul politicii comune a pescuitului, politica comercială comună, încheierea unui acord internațional corespunzător exercitării unei competențe interne exclusive.
- competențe partajate între Uniune și statele membre: statele membre își exercită competența în măsura în care Uniunea nu și-a exercitat-o pe a sa ori în măsura în care Uniunea a decis încetarea exercitării propriei sale competențe; acestea sunt: piața internă, politica socială, pentru aspectele definite prin tratate, coeziunea economică, socială și teritorială, agricultura și pescuitul, în afară de competența de păstrare a resurselor biologice ale mării, mediul înconjurător, protecția consumatorilor, transporturile și rețelele transeuropene, energia, spațiul de libertate, de securitate și de justiție, garanțiile comune de securitate în materie de sănătate publica, pentru aspectele definite în tratate, cercetarea, dezvoltarea tehnologică și spațiul, cooperarea în dezvoltare și ajutorul umanitar.
- competențe în vederea ducerii la bun sfârșit a unor acțiuni de sprijinire, coordonare sau completare a acțiunii statelor membre, fără a înlocui însă competența acestora în aceste domenii. Acestea sunt: protecția și ameliorarea sănătății umane, industria, educația, formarea profesională, tineretul și sportul, cultura și turismul, protecția civilă, cooperarea administrativă.

Această distribuție a competențelor este expresia principiului subsidiarității, adică Uniunea nu acționează – cu excepția domeniilor din competența sa exclusivă – decât atunci când acțiunea sa este mai eficientă decât o acțiune întreprinsă la nivel național, regional sau local.

În sfârşit, nu putem încheia această prezentare generală fără a preciza că două politici beneficiază de un regim specific şi anume:

• **politicile economice şi forţa de muncă**: statele îşi coordonează, în cadrul Uniunii, politicile naţionale,

• **politica externă şi de securitate comună**: Uniunea dispune de o competenţă pentru a defini şi a o pune în aplicare, inclusiv definirea progresivă a unei politici de apărare comune.

De asemenea trebuie precizat că Tratatele Uniunii Europene şi dreptul adoptat de către instituţiile europene pe baza tratatelor au întâietate asupra dreptului statelor membre.

Principiul întâietăţii dreptului european asupra dreptului naţional a fost consacrat de jurisprudenţa constantă a Curţii de justiţie a Uniunii Europene. Din aceasta jurisprudenţă decurge faptul că întâietatea dreptului comunitar este un principiu fundamental al dreptului menţionat. Acest principiu este inerent naturii particulare a Uniunii Europene.

Faptul că principiul întâietăţii nu este înscris în tratatele Uniunii Europene nu modifică cu nimic existenţa acestui principiu, nici jurisprudenţa în vigoare a Curţii de justiţie.

Cu privire la egalitatea statelor membre ale UE, în tratatele constitutive se consacră acest principiu, Uniunea Europeană fiind obligată:

• să respecte egalitatea statelor membre în faţa tratatelor: această egalitate se traduce în special în regulile de compunere şi de funcţionare a instituţiilor europene

• să respecte identitatea naţională a statelor membre, inerenţa structurilor lor fundamentale politice şi constituţionale, inclusiv în ceea ce priveşte autonomia locală şi regională

• să respecte funcţiile esenţiale ale statelor membre, cu precădere acele funcţii care au că obiect:

- să asigure integritatea teritorială
- să menţină ordinea publică
- să păstreze securitatea naţională, aceasta din urmă rămânând singura responsabilitate a fiecărui stat membru.

În virtutea principiului cooperării loiale, Uniunea şi statele membre se respecta şi îşi acordă asistenţă reciproc în îndeplinirea misiunilor care decurg din tratate.

Statele membre au obligaţia:

– să ia orice măsură generală sau particulară potrivită pentru a asigura executarea obligaţiilor care decurg din tratate sau care rezultă din actele instituţiilor europene

– să faciliteze îndeplinirea de către Uniune a misiunii sale şi să se abţină de la orice măsură capabilă să pună în pericol realizarea obiectivelor Uniunii.

De asemenea, Tratatele conţin dispoziţii relative la:

- procedura de aderare a unui stat la UE
- procedura de suspendare a drepturilor de apartenenţa la UE a unui stat membru
- procedura de retragere voluntara din UE a unui stat membru.

Procedura de aderare

Orice stat european care respectă valorile UE şi se angajează să promoveze aceste valori poate cere să adere la Uniune. Parlamentul European şi parlamentele naţionale sunt informate în legătură cu această cerere. Statul solicitant îşi adresează cererea Consiliului, acesta pronunţându-se în unanimitate după consultarea Comisiei şi aprobarea Parlamentului European care se pronunţă cu majoritatea membrilor din care este compus.

Criteriile de eligibilitate pe care trebuie să le îndeplinească o ţară candidată sunt următoarele:

Criteriul politic: Prezenţa unor instituţii stabile care să garanteze democraţia statului de drept, drepturile omului, respectarea minorităţilor şi protecţia acestora.

Criteriul economic : Existenţa unei economii de piaţă viabile şi capacitatea de a face faţă forţelor pieţii şi presiunii concurenţiale în interiorul Uniunii.

Criteriul acquis-ului comunitar: Aptitudinea de a-şi asuma obligaţiile ce decurg din aderare – adică preluarea în ansamblu a dreptului şi a politicii Uniunii: acquis-ul comunitar – şi, în special,

capacitatea de a subscrie la obiectivele Uniunii politice, economice și monetare.

Condițiile de admitere și adaptările pe care aceasta le antrenează fac obiectul unui acord între statele membre și statul solicitant. Acest acord este supus ratificării de către toate statele contractante, conform regulilor constituționale respective.

Procedura de suspendare

Suspendarea drepturilor de apartenență la Uniunea Europeană poate interveni atunci când un stat membru aduce atingere valorilor europene.

Două proceduri există, în funcție de gravitatea atingerii:

- **existența unui risc clar de violare gravă, de către un stat membru, a valorilor europene**: la propunerea motivată a unei treimi a statelor membre, a Parlamentului European sau a Comisiei, **Consiliul**, statuând cu o majoritate de 4/5 a membrilor săi, după aprobarea Parlamentului European, poate constata existența unui asemenea risc. Înainte de a proceda la această constatare, el audiază statul în cauză și poate să îi adreseze recomandări, statuând după aceeași procedură. Consiliul verifică în mod regulat dacă motivele care au condus la o asemenea constatare rămân valabile;
- **existența unei violări grave și persistente de către un stat membru a valorilor europene**: la propunerea a o treime din statele membre sau a Comisiei și după aprobarea Parlamentului European, **Consiliul European**, statuând în unanimitate, poate constata existența unei asemenea încălcări după ce statul respectiv a fost invitat să prezinte orice observație în materie. După efectuarea constatării, Consiliul, statuând cu majoritate calificată, poate decide să suspende anumite drepturi decurgând din aplicarea tratatelor pentru statul în chestiune.

Obligațiile care îi revin statului membru în chestiune, cu caracter de tratate, nu pot fi eludate.

Procedura de retragere

Orice stat membru poate decide, potrivit regulilor sale constituționale, să se retragă din Uniunea Europeană. Acesta își notifică intenția în fața Consiliului European.

În lumina orientărilor Consiliului European, Uniunea Europeană negociază şi încheie cu acest stat un acord prin care sunt fixate modalităţile de retragere ale acestuia. Acest acord este încheiat de Consiliu care decide cu majoritate calificată, după aprobarea prealabilă a Parlamentului European.

Tratatele încetează a mai fi aplicabile statului respectiv începând cu data la care intră în vigoare acordul de retragere.

Dacă statul care s-a retras din Uniune solicită să adere din nou, cererea acestuia este supusă procedurii de aderare.

Importante modificări au fost aduse cu privire la drepturile cetăţenilor Uniunii Europene. Astfel, este instituită o cetăţenie a Uniunii. Este cetăţean al Uniunii Europene orice persoană având naţionalitatea unui stat membru. Cetăţenia europeană se adaugă la cetăţenia naţională, dar nu o înlocuieşte pe aceasta.

Cetăţenii Uniunii Europene se bucura de drepturi şi sunt supuşi obligaţiilor prevăzute prin tratate. Aceştia au, printre altele :

- dreptul de circulaţie şi de şedere liberă pe teritoriul statelor membre
- dreptul de vot şi de eligibilitate în cadrul alegerilor pentru Parlamentul European şi de asemenea în cadrul alegerilor municipale
- dreptul la protecţie diplomatică şi consulară
- dreptul de a adresa petiţii Parlamentului European
- dreptul de iniţiativă cetăţenească pe lângă Comisie pentru a o invita să supună o propunere de act juridic asupra unui subiect deosebit
- dreptul de a recurge la mediatorul european
- dreptul de a se adresa instituţiilor şi organelor consultative ale Uniunii în una din limbile tratatelor şi de a primi un răspuns în aceeaşi limbă
- dreptul de a-şi face cunoscute şi de a schimba în mod public opinii în toate domeniile de activitate ale Uniunii
- dreptul de a accede la documentele instituţiilor europene.

Fundamentele democratice ale Uniunii sunt :

- **principiul egalităţii cetăţenilor** : cetăţenii Uniunii Europene beneficiază de o atenţie egală din partea instituţiilor, organelor şi organismelor;

• **principiul democraţiei reprezentative**: cetăţenii sunt reprezentaţi, în mod direct, la nivelul Uniunii, în Parlamentul european. Partidele politice la nivel european contribuie la exprimarea voinţei cetăţenilor Uniunii;

• **principiul democraţiei participative**: orice cetăţean are dreptul să participe la viaţa democratică a Uniunii;

• **principiul transparenţei**: deciziile diferitelor instanţe ale Uniunii sunt luate într-un mod cât mai deschis posibil (deliberări şi vot în public, publicarea rapoartelor pe care se bazează decizia luata, motivarea deciziilor adoptate...)

Carta drepturilor fundamentale

Uniunea recunoaşte drepturile, libertăţile şi principiile enunţate în **Carta drepturilor fundamentale,** adoptată la 12 decembrie 2007, şi care are **valoare juridică egală cu cea a tratatelor.** Dispoziţiile sale se aplică instituţiilor şi organelor Uniunii şi statelor membre în momentul aplicării de către acestea a dreptului comunitar.

Carta reia într-un text unic ansamblul drepturilor civice, politice, economice şi sociale ale cetăţenilor europeni precum şi ale tuturor persoanelor care trăiesc pe teritoriul Uniunii, definite că valori comune Uniunii. Drepturile reluate de Cartă se afla grupate în şase mari capitole:

Demnitate: Demnitate umană, dreptul la viaţă, dreptul la integritate al persoanei, interzicerea torturii şi a pedepselor sau tratamentelor inumane ori degradante, interzicerea sclaviei şi a muncii forţate.

Libertăţi: Dreptul la libertate şi la siguranţă, respectarea vieţii private şi familiale, protecţia datelor cu caracter personal, dreptul la căsătorie şi de a-şi întemeia o familie, libertatea de gândire, de conştiinţă şi de religie, libertatea de exprimare şi de a se informa, libertatea de reunire şi de asociere, libertatea artelor şi ştiinţelor, dreptul la educaţie, libertatea profesionala şi dreptul la muncă, libertatea de întreprindere, dreptul de proprietate, dreptul de azil, de protecţie în caz de depărtare, de expulzare ori de extrădare.

Egalitate: Egalitate în faţa legii, nediscriminare, diversitate culturală, religioasă şi lingvistică, egalitate între bărbaţi şi femei,

drepturile copilului, drepturile persoanelor în vârstă, integrarea persoanelor cu handicap.

Solidaritate: Dreptul la informarea şi consultarea lucrătorilor în cadrul întreprinderii, dreptul la negociere şi la acţiuni colective, dreptul de a accede la serviciile de plasament, protecţie în caz de concediere nejustificată, condiţii de muncă drepte şi echitabile, interzicerea muncii prestate de copii şi protecţia tinerilor aflaţi în câmpul muncii, viaţa familială şi profesională, securitatea şi asistenţa socială, protecţia sănătăţii, accesul la servicii de interes economic general, protecţia mediului, protecţia consumatorilor.

Cetăţenie: Dreptul de vot şi de eligibilitate la alegerile pentru Parlamentul European, dreptul de vot şi de eligibilitate la alegerile municipale, dreptul la o buna administraţie, dreptul de acces la documente, mediatorul european, dreptul la petiţii, libertatea de mişcare şi de şedere, protecţia diplomatică şi consulară.

Justiţie: Dreptul la un recurs efectiv şi de acces la un tribunal imparţial, prezumţia de nevinovăţie şi dreptul la apărare, principiul legalităţii şi al proporţionalităţii delictelor şi pedepselor, dreptul de a nu fi judecat sau pedepsit din punct de vedere penal de două ori pentru aceeaşi infracţiune.

Uniunea aderă de asemenea şi la Convenţia europeană de apărare a drepturilor Omului şi a libertăţilor fundamentale. Drepturile fundamentale, aşa cum sunt garantate de Convenţie şi aşa cum rezultă din tradiţiile constituţionale comune statelor membre fac parte din dreptul Uniunii în calitate de principii generale.

CAPITOLUL 2
IZVOARELE DREPTULUI ADMINISTRATIV EUROPEAN

§ 1. Izvoarele scrise

Curtea de Justiție a Comunităților, fără a avea pretenția realizării unei ierarhizări absolute, a stabilit o ordonare logică a sistemului izvoarelor dreptului comunitar în funcție de baza juridică a adoptării lor și de relația dintre ele. Sunt, astfel, enumerate următoarele izvoare: tratatele constitutive și cele subsecvente (dreptul primar), acordurile internaționale încheiate de CE, dreptul comunitar derivat și sursele complementare. Într-o manieră generală, putem distinge între sursele scrise și sursele nescrise ale dreptului comunitar. Sursele scrise cuprind, pe de o parte, sursele fundamentale, adică dreptul comunitar primar și dreptul comunitar convențional, și, pe de altă parte, dreptul comunitar derivat. Articolul care conține nomenclatura oficiala a actelor comunitare derivate este art.249 TCE (regulament, directivă, decizie, recomandare, aviz).

A. **Dreptul comunitar originar sau primar** care cuprinde tratatele constitutive ale comunităților și tratatele de modificare a acestora:

- Tratatul de constituire a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului (CECO) – 18 aprilie 1951
- Tratatul de constituire a Comunității Economice Europene (CEE) – intrat în vigoare la 1 ianuarie 1958
- Tratatul de constituire a Comunității Europene a Energiei Atomice (CEEA) – intrat în vigoare la 1 ianuarie 1958
- Tratatul de fuziune, care a constituit un Consiliu și o Comisie unice pentru toate cele trei Comunități (8 aprilie 1965)
- Actul Unic European (intrat în vigoare la 1 iulie 1987)
- Tratatul asupra Uniunii Europene, semnat la Maastricht la 7 februarie 1992 și intrat în vigoare la 1 noiembrie 1993
- Tratatul de la Amsterdam (2 octombrie 1997)

- Tratatul de la Nisa (deschis spre ratificare la 26 februarie 2001)
- Tratatele de adeziune ale ţărilor care au aderat ulterior la Comunităţi
- Tratate de modificare a statutelor instituţiilor europene (de exemplu Tratatul de modificare a statutelor Băncii Europene de Investiţii (10 iulie 1975)
- Tratatul de la Lisabona (13 decembrie 2007)

Fiecare tratat conţine un preambul şi dispoziţii preliminare (scopul încheierii tratatului), clauze instituţionale, clauze materiale şi clauze finale(modalitatea de angajare a părţilor, intrarea în vigoare şi revizuirea)[1].

Clauze instituţionale importante pentru dreptul administrativ european se referă la organizarea structurilor administrative (Comisia europeană), la instituţiile care veghează la realizarea unei „bune administraţii europene"(Mediatorul european), la funcţionarea Curţii Europene de Justiţie pentru soluţionarea contenciosului administrativ etc.

Clauzele materiale care conturează un drept administrativ european, pe de o parte, schiţează un cadru general de acţiune administrativă, iar, pe de altă parte, vizează punerea în executare şi executarea în concret a politicilor sectoriale comunitare. Cadrul general de acţiune administrativă se circumscrie dreptului la o bună administraţie, dreptul de petiţionare, dreptul la verificarea juridică a deciziilor administrative (art. 173 din Tratatul de la Roma şi art. 230 din Tratatul instituind Comunitatea Europeană), egalitatea de tratament a cetăţenilor în relaţia cu administraţia, dreptul la repararea prejudiciului produs de instituţii şi agenţi comunitari etc.

Însă, în cea mai mare măsură, dreptul administrativ european cuprins în Tratate se referă la măsurile de punere în executare a politicilor comunitare. Astfel sunt fixate componentele deciziei administrative cu privire la punerea în executare de către statele

[1] Pentru o analiză detaliată a tipurilor de clauze a se vedea Guy Isaac, Marc Blanquet , *Droit communautaire Général"* 8e édition, Armand Colin, Dalloz, Paris, 2001, p. 136-138

membre a politicii agricole comune (art. 38-47, Titlul II din Tratatul CEE), a politicii de transporturi (art. 75 din Tratatul de la Roma, art. 129 B TUE), a politicii comerciale comune (art. 110-114 din Tratatul CEE), a politicii economice (art. 98-104 din Tratatul de la Maastricht), politica externă şi de securitate comună (PESC – art. J1-J11, Titlul V din Tratatul asupra Uniunii Europene; art. 228A din Tratatul Comunităţii Europene), cooperarea în domeniul justiţiei şi afacerilor interne (JAI – art. K din Titlul VI al TUE care completează art. 100C şi 100D, Titlul V din TCE), politica monetară (art. 105 şi 107 CEE; art 109 Tratatul de la Maastricht), eliminarea barierelor administrative pentru libera circulaţie a lucrătorilor sau libertatea de stabilire etc. Se observă că, în măsura în care autorităţile statelor membre aplică dreptul comunitar în domeniul vămilor şi al agriculturii, de exemplu, ele acţionează în primul rând în sensul aplicării dreptului administrativ comunitar real ce reglementează domeniul respectiv.

B) Dreptul comunitar derivat (legislaţia secundară). În conformitate cu art. 189 din Tratatul de constituire a C.E.E., izvoarele derivate sunt: regulamentul, directiva, decizia, recomandările şi avizele.

Regulamentele sunt principalul izvor al dreptului derivat. Regulamentele au un caracter general, forţă obligatorie şi aplicabilitate directă. Ele devin în mod automat valide în ordinea juridică a statelor membre, fără a mai fi nevoie de măsuri speciale că publicarea sau încorporarea în dreptul naţional. Rolul regulamentelor e de a stabili un drept uniform pentru toată comunitatea. Deşi neprevăzută de art. 249 TCE, practica instituţiilor confirmată de Curte a făcut o distincţie între *regulamentele de bază* (drept derivat de nivelul I) şi *regulamentele administrative* (drept derivat de nivelul II), de executare. Regulamentele de executare pot fi adoptate de către Consiliu sau de către Comisie, cu abilitarea dată de acesta, şi ele sunt subordonate, din punct de vedere al interpretării şi validităţii, regulamentului de bază faţă de care trebuie să fie conforme[1]. Regulamentele de executare par a fi veritabile acte administrative cu caracter normativ.

[1] A se vedea Octavian Manolache, *Drept comunitar*, ediţia a III-a, Ed. All Beck, 2001, p. 132, precum şi Guy Isaac, Marc Blanquet, *op. cit.*, p. 148, 149

Însă şi regulamentele de bază pot impune reguli obligatorii pentru activitatea administrativă. Aşa este de exemplu *Regulamentul nr. 3664/93 privind aplicarea interdicţiei accesului privilegiat din partea autorităţilor publice la instituţiile publice* comunitare şi naţionale prevăzute de art. 104 A din Tratatul Comunităţilor Europene (în prezent art. 102 TCE).

Directivele, spre deosebire de regulamente, nu au o influenţă generală, ci se adresează numai anumitor state, nu tuturor membrilor U.E. Directiva, în general, nu are aplicabilitate directă. Din dispoziţiile înscrise în articolele 189 alin. 3 din Tratatul CEE, art. 161 alin. 3 din Tratatul CEEA şi art 14 din Tratatul CECO reiese că directiva leagă orice stat membru destinatar cu privire la rezultatul ce trebuie atins lăsând instanţelor naţionale competenţa referitoare la formă şi mijloace. Directiva este un act obligatoriu care stabileşte o obligaţie de rezultat, absolută, în sarcina statelor membre destinatare. În principiu, alegerea formelor şi mijloacelor de a o realiza este lăsată la latitudinea statelor destinatare. Astfel, pentru a atinge obiectivele fixate într-o directivă, statele membre trebuie să adopte o nouă legislaţie naţională sau să modifice ori să abroge dispoziţii legislative, regulamentare sau administrative existente. Directivele reprezintă astfel principala metodă de armonizare a cadrului normativ intern al ţărilor membre (conform art. 100 CEE) prin care disparităţile între normele naţionale sunt gradual eliminate, aliniind astfel politicile guvernamentale la standarde comune[1]. Conform jurisprudenţei constante a Curţii Europene de Justiţie, un stat membru nu poate invoca dispoziţii, practici sau situaţii din ordinea sa juridică internă pentru a justifica nerespectarea obligaţiilor rezultând din directivele comunitare[2]. În situaţia în care statele membre nu transpun pe plan

---

[1] Andrei Popescu, Ion Jinga, *op. cit.*, pag. 94. În acelaşi sens a se vedea Leontin-Jean Constantinesco, *op. cit.*, vol I, pag. 41– prin intermediul directivei se realizează travaliul de armonizare şi de apropiere a sistemelor de drept naţionale, ce presupun în chip necesar o muncă de cunoaştere şi de comparare a soluţiilor, regulilor şi instituţiilor juridice naţionale.

[2] Arrêt de la Cour du 2 février 1982. Commission des Communautés européennes contre Royaume de Belgique. Manquement - Non-application d'une directive relative aux déchets provenant de l'industrie du dioxyde de titane. Affaire 68/81. *Recueil de jurisprudence 1982 page 00153.*

intern obiectivele stabilite în directivă, Curtea Europeană de Justiție s-a pronunțat în favoarea dreptului cetățenilor Uniunii de a se prevala în mod direct de dispozițiile directivelor (cazul Van Duyn, nr. 41/74). Aceasta se va face însă cu condiția ca termenul de transpunere în dreptul național a prevederilor directivelor să se fi scurs și ca dispozițiile acestor acte comunitare să fie suficient de clare pentru a nu lăsa statelor membre nici un dubiu cu privire la conținutul lor.

Netranspunerea unei directive sau a unui regulament în dreptul național expune statele membre la proceduri comunitare de impunere a lor. În ambele cazuri statul respectiv va fi considerat vinovat de încălcarea art. 5 al Tratatului CEE („statele membre vor lua măsurile necesare, generale sau particulare, pentru a asigura îndeplinirea obligațiilor ce rezultă din acest Tratat sau din acțiunea instituțiilor Comunității. Ele vor facilita realizarea sarcinilor Comunității. Ele se vor abține de la orice măsură care ar putea periclita atingerea obiectivelor acestui Tratat") și al regulamentului sau directivei respective.

Există numeroase directive care compun dreptul administrativ european. Putem menționa Directiva 93/36EEC pentru coordonarea procedurilor de încheiere a contractelor de achiziții publice sau Directiva 92/50/EEC referitoare coordonarea procedurilor pentru încheierea contractelor de servicii publice.

Numeroşi autori au cercetat modul de aplicare a directivelor administrative în dreptul intern. Astfel Eugenio Picozza cercetează efectele directivelor referitoare la achiziții publice 89/665[1] și 92/13[2] asupra procesului administrativ în Italia, în special modul în care prevederile directivelor au fost transpuse în legislația italiană[3].

---

[1] Council Directive 89/665/EEC of 21 December 1989 on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of review procedures to the award of public supply and public works contracts (Official Journal L 395 , 30/12/1989 P. 0033 - 0035)

[2] Council Directive 92/13/EEC of 25 February 1992 coordinating the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of Community rules on the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors (Official Journal L 076, 23/03/1992 P. 0014 - 0020)

[3] Eugenio Picozza, *Processo amministrativo e diritto comunitario,* Casa Editrice Dott, Antonio Milani, 1997

Modificări importante în dreptul național au fost puse în evidență la nivelul disciplinei acțiunii administrative, la nivelul condițiilor de exercitare a recursului administrative, precum și a conținutului procesului administrativ.

Directivele pot fi **directive cadru** și **directive de executare** (administrative). Directivele de executare sunt adoptate de Comisie și pun în aplicare un regulament sau directivă cadru adoptată de Consiliu.

Deciziile reprezintă acte cu forță obligatorie (art. 189 din Tratatul C.E.E.) pentru cei cărora le sunt destinate, ele neavând o influență generală. Decizia vizează, în mod deosebit, aplicarea prevederilor tratatelor la situații particulare, ea fiind echivalentă actelor administrative individuale din dreptul intern. Decizia reprezintă un instrument de excepție comunitar[1]. Se face deseori distincție în literatura de specialitate între deciziile cu caracter comercial, referitoare la concurență, și deciziile administrative, care sunt pur de executare, fiind adoptate cu deosebire în contextul politicilor comunitare și în materie de numire și promovare a funcționarilor[2]. O decizie importantă pentru configurarea dreptului administrativ european este Decizia Consiliului Nr. 1999/468 din 28 iunie 1999 cu privire la stabilirea modalităților de exercitare a competențelor de execuție conferite Comisiei[3].

Recomandările și avizele nu au forță obligatorie deoarece ele solicită numai adoptarea unei anumite conduite de către statele comunitare. Ele îndeplinesc un rol de apropiere a legislațiilor naționale, reprezentând instrumente utile de orientare a legislațiilor interne. Putem menționa Recomandarea nr. 85/612 din 20 decembrie 1985 a Consiliului privind coordonarea prevederilor legale și administrative în legătură cu întreprinderile pentru investiții colective în documente transferabile sau Avizul Comisiei nr. 95/532 din 30 noiembrie 1995

---

[1] A se vedea în acest sens Florian Coman, *Drept comunitar european*, Editia a II-a, Ed. Universul Juridic, București, 2003, p. 68

[2] A se vedea Octavian Manolache, *Drept comunitar*, ediția a III-a, Ed. All Beck, 2001, p. 140, precum și Cairns W., *Introduction to European Union Law*, 2002, Manchester, Cavendish Publishing Ltd.

[3] J. Of. L. 184/23 din 17.7. 1999

adresat guvernului belgian privind proiectele de ordine ministeriale relative la procedurile de navlosire, pentru transportul de mărfuri în navigația interioară (J.Of. L. 302/39 din 15 dec. 1995).

Neavând forță obligatorie aceste acte nu pot fi atacate în justiție.

C) Dreptul comunitar complementar[1] (drept terțiar) cuprinde acordurile internaționale la care Comunitatea Europeană este parte și convențiile între statele membre care creează norme uniform aplicabile pe teritoriul Uniunii Europene. Acordurile între statele membre sunt de două categorii:

- acorduri care rezultă din deciziile adoptate de reprezentanții guvernelor statelor membre reuniți în Consiliu
- acorduri pe care însăși tratatele le prevăd

Acordurile încheiate de Comunități cu terțe state sau organizații au ca temei juridic mai multe dispoziții din tratate. Astfel, Tratatul CEE, în art 111, atribuie competențe referitoare la încheierea de acorduri tarifare; art 113 atribuie competențe pentru acorduri comerciale; art. 238 pentru acorduri de asociere și articolele 229-231 pentru acorduri cu organizații internaționale.

Analizând toate aceste izvoare scrise ale dreptului comunitar observăm că prin nici o dispoziție nu se conferă Uniunii puterea de a elimina toate diferențele dintre prevederile naționale și dreptul comunitar, în sensul unei uniformizări depline la nivelul drepturilor administrative naționale. Puterea Uniunii de a induce o aproximare în acțiunea administrativă națională începe numai acolo unde diferențele existente au un efect vătămător, în sensul amestecării în procesul de stabilire și funcționare a Pieței Comune.

Instrumentele de intervenție ale Uniunii sunt limitate în genere la Regulamente prin care se realizează o aplicare directă a dreptului comunitar și Directive cu aplicare indirectă. O directivă armonizatoare are un avantaj față de o reglementare și anume acela că permite statelor membre alegerea formei și a metodelor de transpunere (art. 189(3) E.E.C.), dând posibilitatea de a se ține cont de caracteristicile naționale specifice. Însă aceste instrumente nu conferă Uniunii dreptul de a adopta reguli cuprinzătoare care să guverneze

partea generală a dreptului administrativ, care trebuie aplicat când autoritățile naționale implementează dreptul comunitar.

Între utilizarea regulamentelor și directivelor trebuie să existe un raport optim. Se observă că **necesitatea aplicării uniforme a dreptului comunitar** prin intermediul Regulamentelor în toate statele membre, ca principiu promovat de Tratate și de Curte, nu poate fi, singură, suficientă pentru a constitui o administrație centralizată cuprinzătoare. Structurile administrative existente și caracteristicile naționale ale statelor membre, faptul că ele sunt mai aproape atât față de situațiile, cât și de oamenii pe care îi administrează ar pleda mai mult în favoarea faptului că formele și metodele de transpunere să poată fi alese la nivel național, deci în favoarea utilizării directivei. Cu alte cuvinte trebuie căutate întotdeauna resorturile care să creeze un echilibru între uniformizare (prin Regulamente) și armonizare (prin Directive).

În ceea ce privește aplicarea indirectă (prin transpunerea directivelor) trebuie arătat mai întâi că în măsura în care legea, așa cum se prezintă, cere ca aplicarea din zonele centrale ale politicii Uniunii să rămână în sarcina autorităților statelor membre, se impune întrebarea dacă Uniunea, chiar dacă nu trebuie să preia ea însăși procesul de aplicare, nu ar trebui cel puțin să îl regleze.

Compromisul între practicile administrative naționale și crearea unei Uniuni administrative impune eforturi în favoarea unei convergențe prin crearea de reguli comune caracterizate prin simplitate și coerență și renunțarea la formalismul excesiv care are căile lui de manifestare la nivelul tradițiilor din fiecare administrație.

Toate aceste probleme sensibile legate de uniformizare și armonizare au impus oarecare rezerve în reglementarea unui drept uniform de aplicare administrativă a politicilor comunitare în statele membre. Astfel până în prezent izvoarele scrise nu cuprind reguli cu privire la revocarea actelor administrative sau la perioadele limitării și la plata dobânzilor în cererile de recuperare sau rambursare. Singurele regulamente care nu sunt limitate în aplicarea lor la domenii reale specifice sau probleme individuale sunt Regulamentul în problema limbii și Regulamentul determinând regulile aplicabile

perioadelor, datelor şi limitelor de timp. Reguli administrative importante, aşa cum vom vedea, au fost dezvoltate sub forma principiilor de către Curtea Europeană de Justiţie. Prin urmare legile scrise comunitare adoptate până în prezent cu privire la problemele dreptului administrativ general sunt încă insuficiente. Măsurile relevante tratează în primul rând probleme individuale, sau sunt limitate în aplicarea lor la sfere individuale ale competenţelor comunitare.

Numeroşi autori au dezbătut problema codificării dreptului comunitar[1]. **Codificarea unui drept administrativ general** pentru Uniunea Europeană nu poate fi un scop în sine. Astfel, dacă existau reguli pentru domeniile reale individuale, reguli care, deşi cuprinzătoare, erau într-un anume fel diferite, atunci o codificare generală a dreptului administrativ este în mod clar o sarcină mai puţin urgentă. Numeroase hotărâri ale Curţii Europene cu privire la aplicarea principiilor legale generale nescrise din dreptul comunitar, demonstrează, totuşi, că, chiar şi măsurile de drept secundar deja adoptate în cazuri individuale, nu oferă prin ele însele, întotdeauna, baze suficiente pentru o decizie, atunci când trebuie constatată legalitatea măsurilor comunitare sau a măsurilor luate de autorităţile naţionale abilitate cu aplicarea dreptului comunitar.

O altă problemă pe care o discutăm aici este cea a **admisibilităţii argumentării prin analogie că izvor de drept**. Trebuie arătat de la bun început că această posibilitate este limitată, dată fiind subţirimea generală a dreptului administrativ european existent. Totuşi, este în general ştiut că este un principiu permis pe teritoriul Uniunii, prin dreptul comunitar, să se motiveze prin analogie. Curtea

---

[1] Începând cu anii 60 toate tentativele comunitare vizând adoptarea unei proceduri de codificare diferită de procedura legislativă normală au eşuat. Abia prin Acordul interinstituţional între Comisie, Parlament şi Consiliu de la 20 decembrie 1994 s-a convenit asupra unei metode de lucru accelerate pentru codificarea oficială a textelor legislative. Codificarea vizează abrogarea actului de bază şi a ansamblului modificărilor sale şi înlocuirea cu un act unic publicat în seria „L" a JOCE, dar care nu implică modificarea substanţei actelor abrogate. Comisia face propunerile de abrogare şi codificare care sunt examinate apoi, după o procedură accelerată de Consiliu şi Parlament. A se vedea în acest sens Guy Isaac, Marc Blanquet – Droit communautaire général, 8e édition, Armand Colin, Dalloz, Paris, 2001 p. 155, 156.

Europeană a făcut în multe ocazii uz de acest procedeu. Astfel, într-o hotărâre din 1976, Curtea a aplicat prevederile existente asupra menținerii unei reclamații pentru o rezervă de export, unde bunurile pieriseră ca rezultat al forței majore, prin analogie cu un caz similar, dar nereglementat prin dreptul comunitar, pentru o reclamație cu privire la fondurile valutare compensatorii.

De asemenea, în contextul Regulamentului 1408/71 în aplicarea regulilor de securitate socială pentru muncitorii migranți, Curtea Europeană a folosit o aplicare a dreptului prin analogie, în scopul acoperirii unei lacune legislative, aplicând o prevedere invocată într-un caz similar.

Totuși, în măsura în care reguli de drept administrativ procedural sau real, speciale, sunt stabilite pentru domenii specifice ale dreptului comunitar, acestea sunt rareori adecvate pentru a fi aplicate, dată fiind natura, în mod necesar tehnică și detaliată, a unor asemenea prevederi, prin analogie la alte domenii sau chiar în alte circumstanțe.

În concluzie, ca izvor de drept, dreptul comunitar scris existent nu cuprinde nici pe departe suficiente reguli pentru a asigura aplicarea administrativă. Posibilitățile de a îmbunătăți golul existent în cadrul acestor reguli printr-o aplicare a dreptului prin analogie, sunt în mod clar limitate. Problema decisivă este astfel în ce măsură standarde suplimentare pentru controlul activității administrative în conformitate cu principiile de drept au fost dezvoltate în dreptul nescris.

§ 2. Dreptul cutumiar

Cutuma sau obiceiul constă într-o practică generală relativ îndelungată, repetată în raporturile dintre subiectele de drept, acceptată de către acestea drept regulă obligatorie în raporturile dintre ele[1]. Pentru ca un obicei să devină juridic (și deci izvor de

[1] Conform K. Larenz, *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, 1983, ediția a 5-a, Berlin, 1983, p. 431 „Dreptul cutumiar în sensul originar este o regulă de conduită între oameni în practică, respectată extrem de mult de-a lungul unei

drept), teoria romano-canonică a formulat două condiții: a) o condiție obiectivă (materială), constând într-o practică veche și incontestabilă (*longa diuturna inveterata consuetudo*); b) o condiție subiectivă (psihologică), în conformitate cu care regula (practica) respectivă are caracter obligatoriu (este necesară recunoașterea în cadrul sistemului legislativ prin norme de trimitere[1] – *opinio juris sive necessitatis*), caracter care se poate revendica sub sancțiune juridică[2]. Treptat s-a adăugat o a treia condiție: caracterul precis – conținutul obiceiului (regula de conduită prescrisă) să poată fi determinat, să fie previzibil.

Prin urmare obiceiul sau cutuma poate fi acceptată în drept conform locuțiunii: „*Consensus omnium consuetudo pro servatur*" – cu consimțământul tuturor, obiceiul servește drept lege.

Forma clasică a dreptului nescris este dreptul cutumiar. Treptat el și-a pierdut însemnătatea, ajungând ca astăzi cutuma, deși recunoscută în toate statele europene, să aibă un rol limitat în cadrul izvoarelor de drept. Codificarea dreptului a supus evoluția juridică legii. Deși locul cutumei și domeniul său sunt reglementate în ordinile juridice continentale în mod diferit, nu e mai puțin adevărat că, în amănunt, această reglementare este apropiată și ea subliniază caracterul secundar, subsidiar, limitat și excepțional al acestui izvor juridic[3]. Doctrina juridică franceză și germană, și în general doctrina sistemelor de drept care aparțin familiei romano-germanice recunosc

---

perioade lungi de timp, la care se aderă în convingerea că un precept al legii este astfel respectat.

[1] Codul civil francez trimite uneori la uzanțele comerciale că, de pildă, art. 1873

[2] Nicolae Popa, *Teoria generală a dreptului*, Editura Actami, București, 1997, p. 198, G. G. Mironescu, *Curs de Enciclopedia Dreptului*, vol. I, București, 1939, p. 215

[3] A se vedea Leontin-Jean Constantinesco – *op. cit.* (Tratat de drept comparat), vol II, p.188. Obiect de cercetare extrem de important în doctrina germană din secolul al XIX-lea (a se vedea de exemplu lucrarea fundamentală a lui Puchta, Das Gewohnheitsrecht, Erlangen, vol I, 1828; vol II, 1837) și, într-o măsură cu mult mai redusă, în doctrina franceză (a se vedea François Gény, Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif, ed. 1, Paris 1899), cutuma, că izvor de drept și-a pierdut din importanță în Sistemul nostru juridic.

dreptul cutumiar cu condiția existenței elementelor materiale (folosința regulată și continuă timp îndelungat) și subiective (recunoașterea valorii juridice a obiceiului printr-o dispoziție legală). Pe continent formarea dreptului cutumiar este un proces de durată.

Alta este însă situația în sfera juridică anglo-saxonă unde dreptul cutumiar joacă un rol semnificativ mai ales în forma așa numitelor „Convenții constituționale" din sfera dreptului constituțional[1]. Pentru a fi folosite aceste „obiceiuri străvechi" se cere să se dovedească că ele au fost aplicate din timpuri imemoriale (până când memoria omului nu demonstrează contrariul), că utilizarea lor a fost continuă și neîntreruptă din acele timpuri, existând credința că este o cale legală și rezonabilă de comportare. Elementul subiectiv este nuanțat, Curțile judecătorești având puterea de a recunoaște o practică îndelungată ca „regulă" și de a o integra astfel în dreptul aplicabil care constrânge (binding law). Cutuma joacă un rol și în schimbarea precedentului judiciar care nu mai corespunde noilor realități sociale. Dreptul cutumiar însuși are, în sistemul legal englez, un mai puternic caracter conservator ca pe continentul european[2].

Condițiile premergătoare pentru recunoașterea dreptului cutumiar sunt asemănătoare în diferitele sisteme legislative ale statelor membre ale Uniunii Europene, deși sunt într-o anumită măsură diferențe semnificative, în particular cu privire la durata folosirii, necesară pentru ca regula să fie recunoscută ca o cutumă. Funcția pe care dreptul cutumiar o joacă în diferitele dispoziții legale sau jurisprudențiale pare, de asemenea, să varieze. Având în vedere în particular acest ultim punct de vedere, este posibil să înțelegem imperativul că, date fiind caracteristicile speciale ale Uniunii Europene, să nu existe cerințe exagerate asupra formării dreptului cutumiar în acest context și aici, în particular, trebuie ca o perioadă scurtă de timp să fie suficientă ca o practică să fie recunoscută drept cutumă (dat fiind structurarea relativ recentă a dreptului comunitar). În acest context, ar putea fi utilă o comparație cu dreptul public internațional, unde, sub cuvântul cheie „drept cutumiar imediat", o practică va

---

[1] O. Hood Philips, *Drept constituțional și administrativ*, ediția a 6-a, Londra, 1978, p. 29

[2] Ioan Alexandru, *op. cit.* (Drept administrativ comparat), p. 330

începe să prindă rădăcini, ca răspuns al nevoii de o mai mare capacitate de schimbare[1].

În afară de aceste detalii, este recunoscut în principiu că, date fiind condițiile generale deja citate, dreptul cutumiar poate apărea în sistemul legal al Uniunii Europene[2].

Legislația Uniunii Europene recunoaște practicile și tradițiile țărilor membre dacă nu contravin ordinii de drept comunitare. Astfel, cu titlu de exemplu, așa zisa Constituția europeană recunoaștea libertatea de a desfășura o activitate comercială în conformitate cu dreptul Uniunii și cu legislațiile și **practicile naționale** (art. II-16). De asemenea, lucrătorilor sau reprezentanților acestora li se garantează, la nivele corespunzătoare, o informare și o consultare în timp util, în cazurile și condițiile prevăzute de dreptul Uniunii și de legislațiile și **practicile naționale** (art. II-27). În schimb **practicile administrative naționale** care, dacă ar fi menținute, ar împiedica libera circulație a lucrătorilor trebuie să fie eliminate, ele contravenind scopurilor Uniunii și ordinii sale de drept (art. III-19).

---

[1] Cf. Curtea Internațională de Justiție, ICJ Rep. 1969, 3(43) (North Sea Continental Shelf Case): „Deși trecerea doar a unei scurte perioade de timp nu este neapărat, sau prin ea însăși, o barieră în calea formării unei noi reguli a dreptului cutumiar internațional, pe baza a ceea ce la origine a fost o regulă pur convențională, o cerere indispensabilă ar fi că în timpul perioadei în discuție, deși aceasta ar putea fi scurtă, practica de stat, incluzând-o pe aceea a statelor ale căror interese sunt în special afectate, ar fi trebuit să fie atât extensivă cât și virtual uniformă, în sensul prevederii invocate;- și ar fi trebuit, în plus, să apară în așa fel încât să arate o recunoaștere generală a faptului că o normă a legii de obligație juridică este implicată". De asemenea, E. Menzel & K. Ipsen, Volkerreicht, ediția a 2-a, München, 1979, p. 709 și urm.; D. W. Greig, *Dreptul internațional*, ediția a 2-a, 1976, p. 19 și urm.; I. Brownli, Principiile dreptului public internațional, ediția a 3-a. Oxford, 1979, p. 6, 9.

[2] A se vedea și Dumitru Mazilu , *Integrarea Europeană. Drept comunitar și instituții europene*, Ediția a II-a, Ed. Lumina Lex, București, 2004, p. 81. Acest autor arată că deși aceste reguli nu întrunesc condiția obiectivă clasică (să fi cunoscut o practică îndelungată), totuși, cutuma se conturează, treptat, iar unele practici comunitare ar putea fi luate în considerare că un posibil izvor de drept în perspectiva extinderii ordinii juridice comunitare și „conturării unor reguli ale obiceiului juridic". Se recunoaște însă faptul că, în prezent, regulile obiceiului au devenit subiect de discuție în cadrul unor instituții comunitare.

Legislația comunitară nu conține norme de trimitere expresă la cutume naționale sau existente în activitatea instituțiilor europene. Referirea la acest gen de cutume o face însă Curtea Europeană de Justiție. Teoretic, atitudinea Curții față de practicile neprevăzute de vreun text comunitar dezvoltate de instituțiile comunitare sau de țările membre poate fi următoarea:

a. de recunoaștere, consacrare și sancționare prin acordarea de forță juridică acelor cutume pe care le consideră utile și necesare

b. de acceptare și tolerare a acelora care, prin importanța și semnificația lor, nu reclamă transformarea lor în norme cu caracter juridic, iar prin prevederile lor nu contravin ordinii de drept comunitare

c. de interzicere a acelora care contravin ordinii de drept comunitare

În unele cazuri Curtea nu recunoaște forță juridică cutumelor intervenite în practica instituțională. Astfel Curtea a hotărât că „o practică a Consiliului, constând în adoptarea actelor legislative într-un anumit domeniu pe o dublă bază juridică, nu este susceptibilă de a deroga de la regulile tratatelor. O astfel de practică nu poate, prin urmare să creeze un precedent legând instituțiile Comunității în ceea ce privește determinarea bazei juridice corecte"[1]. În cadrul sistemului de competențe al Comunității, alegerea bazei juridice a unui act trebuie să se fondeze pe elemente obiective susceptibile de control jurisdicțional. Printre astfel de elemente figurează în special scopul și conținutul actului. „O simplă practică a Consiliului nu este susceptibilă de a deroga de la regulile tratatului și nu poate în consecință, să creeze un precedent legând instituțiile comunitare care, în prealabil adoptării unei măsuri, trebuie să determine baza juridică corectă pentru efectul urmărit"[2].

---

[1] Arrêt de la Cour du 23 février 1988. Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord contre Conseil des Communautés européennes. Normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses en batterie. Affaire 131/86. *Recueil de jurisprudence 1988 page 00905*

[2] Arrêt de la Cour du 12 novembre 1996. Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord contre Conseil de l'Union européenne. Directive 93/104/CE du Conseil concernant certains aspects de l'aménagement du temps

Conduita neglijentă nu poate să fie însuşită ca o practică obişnuită chiar dacă s-a aplicat o anumită perioadă de timp[1]. Astfel de exemplu Curtea, în decizia 43/75, nu a acceptat ca fiind o cutumă faptul că un stat nu şi-a îndeplinit obligaţia impusă, de a realiza un rezultat determinat în cadrul unei perioade fixe de timp, în condiţiile în care instituţiile comune nu au reacţionat suficient de energic contra acestei inacţiuni.

În decizia 230/81 Curtea a considerat că practica Parlamentului, fără aprobarea statelor membre, de a ţine până la jumătate din sesiunile sale la Luxemburg, nu poate fi privită că ar fi creat o cutumă care să adauge la decizia statelor în materie şi să impună Parlamentului ca unele dintre şedinţele sale să aibă loc la Luxemburg.

De multe ori Curtea s-a exprimat în sensul că nu este suficient să existe o practică îndelungată a unui singur stat membru al Uniunii, ci este necesar să se cerceteze dacă practici similare există şi în celelalte state, pentru a putea vorbi despre un drept cutumiar european (Hotărârea 44/84).

Pe de altă parte, Curtea a acceptat existenţa unei practici administrative, neprevăzută de nici un text comunitar, prin care Comisia examinează existenţa cazurilor de forţă majoră. În speţă a fost vorba despre imposibilitatea obiectivă de funcţionare a unei întreprinderi agricole şi s-a recunoscut Comisiei posibilitatea de a-şi utiliza practica sa în cercetarea elementelor concrete ale cazului, cu privire la faptul dacă există un caz de forţă majoră şi dacă se impune renunţarea la concursul financiar al FEOGA. S-a recunoscut faptul că această practică de examinare, neprevăzută de vreun text comunitar, este susceptibilă de a lega Comisia de fiecare dată când un caz de forţă majoră e invocat în faţa ei[2].

---

de travail - Recours en annulation. Affaire C-84/94. *Recueil de jurisprudence 1996 page I-05755*

[1] a se vedea şi Octavian Manolache, *Drept comunitar*, ediţia a III-a, Ed. All Beck, 2001, p. 37

[2] Arrêt du Tribunal de première instance (deuxième chambre) du 6 mars 2003. Associazione Produttori Olivicoli Laziali (APOL) et Associazione Italiana Produttori Olivicoli (AIPO) contre Commission des Communautés européennes. Agriculture - FEOGA - Règlement (CEE) n° 355/77 - Règlement (CEE) n° 4253/88 - Concours financier communautaire - Aide à la

Unii autori vorbesc despre formarea unei cutume la nivel comunitar care ar consta în practica recurgerii din ce în ce mai des la acorduri informale stabilite între instituțiile comunitare[1].

Raportul Berger, prezentat în Parlamentul european în ședința nr. 215/68-69 din 12.03.1969, în numele Comisiei juridice, arată că **practica comunitară** a dezvoltat de multă vreme, sub denumirea, total neutră, a rezoluțiilor, a deliberărilor, a concluziilor sau a declarațiilor comunitare, utilizarea actelor pe care tratatele nu le prevăd, fapt ce a îngrijorat forul reprezentativ european care a întrevăzut în acestea riscul denaturării mecanismului instituțional.

În literatura academică, existența regulilor juridice care au caracter de drept cutumiar european este afirmată de unii autori din domeniul dreptului administrativ. Astfel, E. W. Fuss, citează principiile generale ale egalității și proporționalității ca exemple de astfel de reguli[2]. Aceste principii se bazează într-adevăr pe o tradiție a drepturilor omului, Curtea operând cu efect declarativ o recunoaștere a forței lor juridice.

§ 3. Jurisprudența ca izvor de drept

Dată fiind natura incompletă a dreptului scris, jurisdicția Curții Europene de Justiție are o importanță deosebită mai ales în fixarea principiilor dreptului administrativ european. S-a afirmat de multe ori că jurisprudența CEJ a avut o contribuție decisivă la crearea dreptului administrativ european.

Încă de la înființare CEJ a avut o poziție importantă printre instituțiile comunitare. Art. 4 E.E.C menționa Curtea ca pe o instituție cu statut egal alături de Consiliu, Comisie și Parlament.

---

transformation et à la commercialisation des produits agricoles - Procédure visant à la suppression du concours - Non-respect des conditions d'octroi - Force majeure - Principe de proportionnalité. Affaires jointes T-61/00 et T-62/00. *Recueil de jurisprudence 2003 page II-00635*

[1] în acest sens Augustin Fuerea, *Drept comunitar european. Partea generală*, Editura All Beck, 2003, p. 151.

[2] E. W. Fuss, Rechtsstaatliche Bilanz der Europeäischen Gemeinschaften, Berlin, 1971, p. 781, 794

În primii ani, cazuistica Curții Europene a fost influențată de sistemele legislative ale primelor state membre UE, și în particular, de concepte provenite din legea administrației franceze. Cu toate acestea nu a existat însă o influență exclusivă, iar o dată cu extinderea Uniunii s-a ajuns la o diversificare a surselor de inspirație în gândirea legislativă a Curții. Aceasta înseamnă că hotărârile Curții Europene nu corespund numai unui sistem legislativ național, ci că jurisprudența sa este mai degrabă un compus al unor influențe venite din partea tuturor statelor membre ale Uniunii[1]. Astfel de exemplu, principiul „administrației prin lege" provine de la francezul *principe de legalite* ca și din conceptul german de *Rechtsstaatlichkeit*, ambele fiind mai mult sau mai puțin apropiate de britanicul *rule of law*. Este interesant de remarcat că, deși aceste trei noțiuni au proveniențe diferite, în prezent ele conduc la același tip de efecte[2]. Conceptul „fair procedure" poate fi găsit în sistemele legislative tradiționale german și britanic.

Curtea Europeană de Justiție are ca obiect fundamental asigurarea respectării dreptului comunitar în interpretarea și aplicarea uniformă a tratatelor. Astfel, la cererea unei instituții comunitare, a unui stat sau a unei persoane particulare interesate direct, Curtea poate să anuleze actele Comisiei, ale Consiliului de Miniștri sau ale guvernelor naționale care ar fi incompatibile cu Tratatele.

De asemenea, Curțile Naționale de Justiție au responsabilitatea de a se asigura de punerea în aplicare a Tratatelor UE și a legislației secundare a Comisiei Europene. Cum legea CE trebuie să fie interpretată într-o manieră uniformă, curțile naționale sunt însărcinate, atunci când apare vreo neclaritate, să o supună spre deliberare, Curții Europene de Justiție (art. 177 din Tratatul CE). Aceasta a contribuit la rolul proeminent pe care Curtea Europeană îl are în dezvoltarea principiilor comune, prin stabilirea unui cadru interpretativ care trebuie urmat de curțile naționale de justiție.

---

[1] J. Schwarze, European Administrative Law, op. cit.

[2] J. Rivero, *Vers un droit europeen: nouvelles perspectives en droit administratif*, în M. Capelletti (ed), New perspectives for a Common Law în Europe, Publicatie a European Universitz Institute, vol I, Florenta, 1978, p. 389

Prin hotărârea 49/71 a Curții Europene de Justiție din 1 februarie 1972[1] se explică **principiul interpretării uniforme** potrivit căruia noțiunile juridice utilizate de dreptul comunitar trebuie să fie interpretate și aplicate de o manieră uniformă în ansamblul comunității în funcție de finalitățile urmărite de reglementarea europeană, cu excepția trimiterii, explicite sau implicite la dreptul național. Hotărârea 327/82 dispune că – din exigențele atât ale aplicării uniforme a dreptului comunitar, cât și din principiul egalității rezultă că interpretarea termenilor unei dispoziții de drept comunitar care nu comportă nici o trimitere expresă la dreptul statelor membre pentru a determina sensurile sale trebuie să se facă de Curte, în mod autonom și uniform, ținând cont de contextul dispoziției și de obiectivul urmărit prin reglementarea în cauză[2]. Aceeași hotărâre arată că, atunci când legislatorul comunitar face într-o reglementare, o trimitere implicită la uzanțele naționale, nu aparține Curții competența de a da termenilor întrebuințați o definiție comunitară uniformă.

Alături de acest principiu Curtea Europeană de Justiție aplică concomitent și **principiul autonomiei de interpretare**, potrivit căruia o dispoziție comunitară trebuie să fie interpretată în funcție și în cadrul propriilor surse comunitare[3] (Hotărârea 12/73), fără invocarea vreunei prevederi a dreptului național, cu excepția cazului când există trimiteri exprese la legea sau cutuma unei țări terțe. Totuși, se apreciază că aplicarea dreptului comunitar de către Curte poate implica realizarea unei referințe la dreptul statelor membre când judecătorul comunitar nu poate descoperi în dreptul comunitar

---

[1] Arrêt de la Cour du 1er février 1972. Hagen OGH contre Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel. Demande de décision préjudicielle: Hessischer Verwaltungsgerichtshof - Allemagne. Centres de commercialisation. Affaire 49-71.

[2] Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 18 janvier 1984. Ekro BV Vee- en Vleeshandel contre Produktschap voor Vee en Vlees. Demande de décision préjudicielle: College van Beroep voor het Bedrijfsleven - Pays-Bas. Restitutions à l'exportation de viande bovine - "Flanchet". Affaire 327/82. *Recueil de jurisprudence 1984 page 00107*

[3] Arrêt de la Cour du 9 octobre 1973. Claus W. Muras contre Hauptzollamt Hamburg Jonas. Demande de décision préjudicielle: Finanzgericht Hamburg - Allemagne. Affaire 12-73. *Recueil de jurisprudence 1973 page 00963*

sau în principiile sale generale elemente care să îi permită să precizeze conținutul și descifrarea unei dispoziții comunitare printr-o interpretare autonomă[1].

Există prin urmare o dublă constrângere. Pe de o parte, dreptul statelor membre trebuie recunoscut și deciziile trebuie luate folosind organizarea administrativă proprie, procedurile administrative și dreptul administrativ general. Pe de altă parte, există riscul ca părțile interesate să nu mai aibă șanse egale dacă autoritățile naționale procedează pe baza unor standarde diferite în aplicarea dreptului administrativ comunitar. Chiar în absența regulilor de drept comunitar ale aplicării administrative, statele membre nu sunt complet libere să invoce sprijinul „prevederilor administrative legale interne", în scopul aplicării dreptului comunitar[2]. Din contră, **principiul loialității față de comunitate** prevăzut în art. 5 E.E.C. le cere să garanteze aplicarea adecvată a dreptului comunitar pe teritoriul lor[3]. În hotărârea 48/71 Curtea a arătat că trebuie să existe asigurarea că dreptul comunitar este complet aplicabil în același timp și cu efecte identice pe întreg teritoriul Comunității, fără ca statele membre să fie abilitate să invoce vreo prevedere a dreptului național, oricare ar fi ea, în scopul eludării legii comunitare. Pe de altă parte, acolo unde dreptul comunitar este supus unei constrângeri indirecte, hotărârea Curții ca autoritățile naționale, atunci când aplică Regulamentele comunitare, să acționeze în acord cu propriul drept național „în măsura în care dreptul comunitar, incluzând principiile sale generale, nu include reguli comune cu același efect", merită o atenție specială.

Punctul de început pentru practica judecătorească a Curții Europene în zona dreptului administrativ general îl reprezintă, așa

---

[1] Hotărârea din 18 decembrie 1992 – Diaz Garcia/Parlament (T-43/90, Rec. p. II-2619).

[2] Ioan Alexandru, *Drept administrativ comparat*, Ed. Lumina Lex 2000, p. 187.

[3] Art.5 (Relațiile între Uniune și statele membre) pct. 2 din Tratatul privind o Constituție pentru Europa prevede că în virtutea principiului cooperării loiale, Uniunea și statele membre se respectă și se asistă reciproc în îndeplinirea misiunilor decurgând din Constituție. Statele membre facilitează îndeplinirea misiunii Uniunii și se abțin de la orice măsură susceptibilă de a pune în pericol realizarea scopurilor prefigurate în Constituție.

după cum am mai arătat, hotărârea Algera[1] din 12 iulie 1957 când a existat o dublă restricție: inexistența unei norme comunitare și interdicția denegării de dreptate. În speță s-a pus problema revocării unui act administrativ creator de drepturi subiective. Curtea a constatat însă că „nici o dispoziție a tratatului nu indică în ce condiții o instituție a Comunității poate să revoce legal un act administrativ creator de drepturi subiective, intervenit în condiții neregulate. Prin urmare – s-a apreciat – Curtea de Justiție trebuie să tranșeze această problemă inspirându-se din regulile recunoscute de legislația, doctrina și jurisprudența statelor membre". Curtea de Justiție a fost nevoită prin urmare să formuleze o hotărâre, altfel putând fi sancționată pentru denegare de dreptate, și, prin urmare ea a îndeplinit un proces creator de drept. Prin acest sistem Curtea, prin bogata ei jurisprudență, a stabilit principii pe care toate statele membre trebuie să le respecte. Se pot menționa printre altele: principiul administrației prin lege, principiul proporționalității, al certitudinii legale, protecția solicitărilor legitime, nediscriminarea, dreptul la o audiență în cadrul procedurilor decizionale din administrație, rapoarte interimare, condiții egale de acces la curțile administrative, responsabilitatea non-contractuală a administrației publice[2].

---

[1] Arrêt de la Cour du 12 juillet 1957. Mlle Dineke Algera, M. Giacomo Cicconardi, Mme Simone Couturaud, M. Ignazio Genuardi, Mme Félicie Steichen contre Assemblée Commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Affaires jointes 7/56, 3/57 à 7/57. *Recueil de jurisprudence édition française 1957 page 00081.*

[2] De cele mai multe ori se observă că Curtea nu a oferit o bază comunitară sau națională de drept pentru principii că încrederea, certitudinea legală sau proporționalitatea. Din contră, ea și-a asumat autenticitatea lor sau a stabilit caracteristicile lor speciale că principii de drept comunitar în cele mai scurte formule.

CAPITOLUL 3
PRINCIPIILE GENERALE ALE DREPTULUI ADMINISTRATIV EUROPEAN

§1. Explicații introductive

În unele țări ca România, dar și ca Belgia, Franța, Grecia, Irlanda și Marea Britanie se observă că principiile generale ale dreptului administrativ, menite să fixeze standarde și să sugereze un model comportamental al funcționarilor publici, apar rispite în diferite părți ale legislației în vigoare, în diferite acte ale parlamentului, părți specifice ale legislației delegate sau la curțile judecătorești care se pronunță în litigii care implică administrația publică. Spre deosebire de acestea, alte țări au impus codificări generale în ceea ce privește procedura administrativă, cu scopul de a sistematiza aceste principii. Astfel au procedat Austria (din 1925), Belgia (1979), Danemarca (1985), Germania (1976), Ungaria (1957), Olanda (1994), Polonia (1960), Portugalia (1991) și Spania (1958).

La nivel național aceste principii sunt incluse în instituții și proceduri administrative de la toate nivelurile. Actorii sectorului public sunt obligați prin lege să se conformeze acestor principii legale, respectarea lor fiind controlată de corpuri de control independente, sisteme de justiție și forțe judicioase, scrutine parlamentare și în unele cazuri, de persoane individuale autorizate[1].

La nivel european trebuie semnalat faptul că majoritatea principiilor generale ale dreptului administrativ au fost elaborate de Curtea Europeană de Justiție. Curtea nu a definit însă conceptul de „principiu general de drept". O mare varietate de terminologii sunt utilizate atât în literatură, cât și în jurisprudența Curții. În parte,

[1] A se vedea în acest sens Sigma nr. 27, OECD – Principles for Public Administration.

diferențele se referă la alegerea cuvintelor[1], spre exemplu Curtea și Avocatul General utilizează diverse exprimări, cum ar fi: regulă general acceptată, principiu general acceptat, principiu de bază al dreptului, principiu fundamental, principiu general etc.

În doctrină, în diferite analize, apar puncte de vedere contradictorii asupra bazei și a statutului principiilor generale de drept[2]. Aceste diferențe conceptuale pot fi relevante pentru aplicarea principiilor generale de drept.

Există totuși un acord că principiile generale sunt de mare importanță în jurisprudența Curții pentru a umple golurile de reglementare și ca ajutoare în interpretarea legislației comunitare. Acesta este rezultatul faptului că elementele ordinii legale europene sunt parte a unui proiect aflat încă în construcție, care, dată fiind sensibilitatea sa la progresul integrării conține lacune și cere o interpretare extensivă[3]. În recunoașterea acestui fapt, Curtea a evitat să-și asume sarcina unei clasificări precise a principiilor generale de drept pentru a reține flexibilitatea pe care o necesită în scopul de a fi capabilă să decidă asupra problemelor substanțiale care vin înaintea sa, indiferent de divergențele terminologice.

Principiile deduse de Curte pot fi sistematizate în patru grupe: 1) încredere și previzibilitate; 2) deschidere și transparență; 3) responsabilitate; 4) eficiență și eficacitate.

Principiile dreptului administrației publice și cele ale serviciului public sunt de multe ori greu de definit, uneori apărând într-o oarecare antinomie. Astfel, eficiența pare a fi inexistentă în unele proceduri; loialitatea față de guvern pare a fi în opoziție cu integritatea profesională și cu neutralitatea politică; unele decizii par a fi luate uneori în afara legislației pozitive etc. De aceea, doctrina se

---

[1] Originea diferențelor terminologice s-ar putea afla în problemele pe care le ridică traducerea deciziilor într-o altă limbă.

[2] De exemplu, B. J. Boulois, *Drept internațional al Comunităților Europene*, p. 153 și urm., care distinge între „principii inerente oricărui sistem de drept organizat", „principii generale comune dreptului în statele membre" și „principii deduse din natura Comunităților", SEW, 1983, p. 514 și 515.

[3] I. Jinga, „Uniunea Europeană, realități și perspective", Ed. Lumina Lex, București, 1999.

referă la existența unor „concepte oarbe" legate de natura eluzivă a principiilor administrației publice. „Conceptele oarbe" sunt concepte frecvente, cu conținut eluziv sau chiar principii vagi care sunt emise și redefinite de către curțile judecătorești sau de alte autorități publice avizate, în cazuri particulare[1]. Această lipsă de claritate provoacă numeroase dispute legale, supuse spre judecată curților de justiție, care trebuie să coreleze propriile definiții emise anterior cu valorile sociale și cu percepțiile care evoluează în timp. În consecință, conturul conceptual al acestor principii rămâne neclar în mod permanent. „Conceptele oarbe" sunt, în consecință, acelea de *bună credință*, *rezonabilitate*, de urmărire a *binelui general* și de *loialitate*. Virtual, toate principiile legale pot fi catalogate drept „concepte oarbe". Încercările de a asigura detaliul în aceste aspecte eluzive tinde să ducă la inconsistență și contradicție. Contradicția și discrepanța cauzează de asemenea dificultăți în actualizarea principiilor, prin afectarea influențelor legale. Din perspectiva legală, apelarea la „principiile oarbe" pare potrivită, datorită maleabilității acestora în situații disparate. Însă, din punct de vedere al comportamentului funcționarilor publici și al autorităților publice, apare necesitatea dezvoltării principiilor generale stabilite de Curte printr-o doctrină specifică.

O problemă care s-a pus în doctrina europeană, a fost aceea a **autenticității principiilor generale de drept administrativ** stabilite de Curtea de Justiție Europeană. În fapt, s-a discutat dacă aceste principii posedă o directă autenticitate ca surse independente de drept comunitar sau dacă nu cumva ele pot avea doar o autenticitate subordonată, în măsura în care sunt recunoscute de dreptul scris[2]. Astăzi se apreciază că principiile de drept, indiferent de autenticitatea lor, trebuie aplicate de instituțiile comunitare, Curtea putând să condamne o încălcare a acestor principii, la fel ca pe oricare altă normă scrisă.

Conturarea unor principii de drept prin metoda inducției pornind de la cazurile particulare judecate și aplicarea lor ulterioară în

---

[1] Sigma Paper no. 27.

[2] A se vedea Ioan Alexandru, *Drept administrativ comparat*, Ed a II-a revazută și adăugită, LuminaLex, București, 2003, p. 338-340.

activitatea administrativă, nu este doar o problemă a Curții ci și a administrației comunitare și a legislativului comunitar. Prin practica continuă, autoritățile administrative pot da substanță reală principiilor de drept, făcându-le legale efectiv deasupra și peste cazurile individuale, de vreme ce **principiul că administrația poate să se oblige pe sine** se aplică și în dreptul european. Însă forța obligatorie a unor asemenea practici este mai mică decât cea a deciziilor Curții, de vreme ce orice articulare a unui principiu în cadrul administrației este supusă unui control ulterior din partea Curții[1]. Dincolo de orice divergențe jurisprudențiale și cutumiare, se recunoaște că este în sarcina legislatorilor comunitari să faciliteze aplicarea pozitivă a principiilor generale de drept. Dacă, de exemplu, legislativul trebuie să decidă dezvoltarea unor reguli generale pentru adoptarea și revocarea actelor administrative în cursul implementării politicilor comunitare, la fel ca și Curtea, va fi obligat să facă o evaluare a principiului legalității administrației, pe de o parte, și al protecției drepturilor legitime, pe de altă parte. În măsura în care legislativul nu a acționat, rămâne totuși o problemă a Curții să asigure substanță acestor principii, pentru a evita o denegare de justiție. Altfel spus soluțiile principiale ale Curții sunt provizorii până când legislativul va adopta o soluție (identică sau diferită de soluția Curții) prin care va pune capăt vidului legislativ. Atât timp cât legislativul nu a luat nici o decizie, regula adoptată de Curte continuă să se aplice, până când Curtea însăși o înlocuiește sau o îmbunătățește.

În Uniune există un edificiu ierarhic foarte complex de norme și tipuri de activitate; problema care se ridică cu privire la fiecare din acestea este: cum trebuie să opereze principiile generale de drept ca standarde ale legalității în raport cu care trebuie să fie aplicate.

---

[1] Astfel în Hotărârea 131/84 Curtea nu a acordat forță juridică unei practici a Consiliului, constând în adoptarea actelor legislative într-un anumit domeniu pe o dublă bază juridică, considerând că nu se poate deroga astfel de la regulile tratatelor. O astfel de practică nu poate, prin urmare să creeze un precedent legând instituțiile Comunității în ceea ce privește determinarea bazei juridice corecte.

Edificiul are în vârf dreptul primar, care este astăzi privit ca fiind de natură constituțională[1].

Sub acesta sunt regulamentele Consiliului, pe care Consiliul le-a adoptat direct, pe baza legii primare. Mai mult, Comisia – de asemenea – are puteri ca, în anumite circumstanțe, să adopte reguli normative cu aplicare generală[2]. În acest context există pe de o parte prevederi care autorizează Comisia să acționeze din proprie inițiativă; alte autorizări conțin anumite limitări de acțiune, în particular acelea care sunt supuse așa-numitelor proceduri administrative sau ale Comitetelor de reglementare. Pe de altă parte, Comisia poate, de asemenea, să adopte acte administrative sub forma deciziilor individuale.

Pe de altă parte, principiile generale de drept dezvăluie o varietate de structuri. Există, mai întâi, cele despre care se poate spune că sunt reguli generale care sunt considerate ca rezonabile și care derivă din chiar principiul dreptății. Alte principii de drept au un grad ridicat de specificitate. Acestea din urmă pot include deducții din norme generale care pot, în anumite circumstanțe, să fie în conflict și care sunt aplicabile doar într-o sferă circumscrisă și îngustă. Între aceste două extreme există numeroase forme mixte. De aceea apare ca necesar să facem câteva observații asupra relației dintre aceste două grupe de principii, raportându-le una la alta.

---

[1] Asupra acestei probleme, în detaliu J. Schwarze, în Eine Verfassung für Europa, Baden-Baden, 1984; de asemenea, opiniile lui E. Stein, G. Casper, pe tema Constituția europeană în curs de formare, în Societatea americană de drept internațional, Darea de seamă a celei de-a 72-a întâlniri anuale, Washington, 1978, p. 166 și urm. Walter Hallstein în celebrul său discurs în fața Parlamentului European din 17 octombrie 1962 (vezi Bul. 11-1962, 5 și urm.) vorbise deja despre „problemele constituționale ale E.E.C.". În particular a se vedea principiile consacrate în Constituția pentru Europa, varianta finală adoptată la summmitul de la Bruxelles din iunie 2004.

[2] Este clar din jurisprudență (procesele 188-190/80 (directiva de transparență), 1982, E.C.R., 2545), că nu numai Consiliul are o putere autonomă de legiferare, Comisia având doar autoritate de supervizare și implementare. Prevederi specifice ale Tratatului, cum ar fi art. 90 E.E.C., pot, de asemenea, permite Comisiei puteri de legiferare.

Câteva principii generale de drept sunt doar de aplicare subordonată, ceea ce înseamnă că ele sunt făcute în particular pentru a umple goluri ale legii, reprezentând o fațetă tipică și de dorit a ordinii legale comunitare. Este clar că un apel mai mult sau mai puțin arbitrar la principiile generale de drept nu poate trece peste sau să abroge o prevedere legală aplicată exact la problema în discuție, dacă aceasta nu face ea însăși obiect de contestare în temeiuri legale.

Pe de altă parte, aceasta nu înseamnă că normele scrise nu trebuie judecate în raport cu standardele stabilite de principiile generale de drept. Din contră, în multe cazuri, Curtea Europeană de Justiție a examinat dacă acte normative specifice ale Comisiei sau ale Consiliului sunt sau nu compatibile cu principii de drept cărora le-au acordat „statut constituțional".

Este deci foarte dificil a dezvolta reguli cu aplicație generală, care să meargă dincolo de aceste observații de bază. Acești **factori decisivi** sunt: **structura și înțelesul fiecărui principiu individual de drept**. Factorii decisivi determină relația fiecărui principiu cu regulile scrise ale dreptului comunitar în cadrul ierarhiei normelor din ordinea legală a Comunității. Cu toate acestea, este de conceput că un anumit principiu general de drept, cu o sferă substanțială insuficient conturată, să aibă atât statut constituțional, cât și statut de principiu al dreptului administrativ[1].

O problemă controversată analizată în acest context este dacă și în ce măsură principiile de drept comunitar pot constitui un standard față de care acțiunea administrativă din statele membre poate fi măsurată.

Pentru a întreprinde un studiu științific asupra unei categorii de probleme sociale, trebuie să abordăm mai întâi fixarea metodei de studiu, adică determinarea procedeelor de cercetare și de raționare cele mai adecvate studiului acestor probleme și care să permită examinarea în profunzime a faptelor sociale, atât de variate și multiforme, prin introducerea unui principiu de unitate și de ordine[2].

---

[1] Asupra statutului și gradului variat de concretizare a principiilor privind aplicarea normei de drept în dreptul public, vezi K. Hesse, Grundzuge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, ediția a 15-a, Heidelberg, 1985, para 185.

[2] Paul Negulescu – *op. cit.*, p. 28.

Metoda recomandabilă nu poate să difere de cea consacrată altor ramuri de drept public[1]. Prin urmare va trebui să abordăm o muncă de **observare** şi de **analiză**. Trebuie să fie examinate manifestările vieţii juridice care coordonează administraţia pentru a desprinde principiile graţie cărora se asigură raporturile între Uniune, state şi indivizi. Pe de altă parte abordarea metodologică a dreptului administrativ european trebuie să aibă în centru **principiul funcţionalităţii** care caută adevărul în spatele etichetelor, încercând să identifice substanţa drepturilor, puterilor şi obligaţiilor legale recunoscute şi impuse în diferite sisteme de drept.

Prin aplicarea **inducţiei** putem ajunge, cu prudenţa de rigoare, la concluzii generale şi la formularea principiilor. Aceste principii trebuie să poată fi aplicate la cazurile noi, create de viaţa socială şi pe care legislatorul nu le-a prevăzut, ţinând cont că scopul oricărui raţionament juridic este de a găsi soluţii într-un conflict uman. În acest studiu nu trebuie pierdut contactul cu realităţile sociale care pot da răspunsul la necesitatea creării serviciilor administrative europene şi a principiilor care le guvernează. Studierea realităţii sociale permite în principiu constatarea interdependenţei şi necesitatea cooperării între state, indivizi şi Uniune făcând posibilă crearea organismelor destinate să satisfacă aceste nevoi şi a principiilor de organizare şi funcţionare a lor.

Ţinând cont de aceste observaţii, în cele ce urmează vom dezvolta câteva metode de determinare a conţinutului principiilor generale.

Teoria minimală. Unii autori au avansat ideea că principiile generale de drept se aplică în dreptul comunitar numai dacă au un statut valabil de lege ori dacă sunt recunoscute ca instituţii legale în fiecare din ordinile legale participante în acelaşi fel[2]. Această concepţie ajunge la o soluţie minimală pentru că în acest mod măsura dreptului comunitar în acest domeniu este redusă la cel mai mic numitor comun. Un dezavantaj în plus al acestei teorii este că o modificare a dreptului unui stat membru trebuie să aibă o consecinţă automată asupra dreptului comunitar. Este dificilă corelarea acestei

---

[1] Idem.

[2] J. Schwarze, *op. cit.* (European Administrative Law), p. 71 şi urm.

concluzii cu poziția care a fost unanim acceptată, conform căreia ordinea legală a Uniunii este o ordine legală autonomă care este în principiu independentă de ordinea legală a statelor membre.

Teoria maximală. Conform acestei teorii dreptul comunitar trebuie să încorporeze prevederile statelor membre care oferă cea mai largă protecție a individului. O asemenea teorie face imposibilă o căutare imparțială a „celei mai bune" soluții pentru Uniune, indiferent de întrebare, prin ea însăși dificil de răspuns, la care dreptul național, luând în considerare caracteristicile speciale și cerințele funcționale ale Uniunii, deține de fapt cea mai „progresistă" soluție la problemele de protejare a drepturilor individuale.

Datorită acestor dezavantaje, cele două teorii, minimală și maximală, sunt rar aplicate în practică. Astăzi sunt susținute în special două puncte de vedere diferite, o teorie a consensului și o teorie a comparării.

Teoria consensului. Această teorie sugerează că principiile generale de drept trebuie să fie recunoscute când într-o problemă legală particulară există un consens în soluțiile adoptate în legislațiile naționale diferite. Mai problematică și în dispută chiar printre acei care susțin acest punct de vedere, este chestiunea asupra gradului în care există temei comun în legislațiile naționale. Unii propun ca principiile relevante ale dreptului comunitar să fie introduse în toate legislațiile naționale cel puțin în forma lor cea mai generală. Alții cred că „o anumită similitudine" sau „un anumit grad de suprapunere" vor fi suficiente.

Teoria comparației evaluative. Este foarte larg acceptat că o abordare corectă pentru a determina principii generale de drept implică o „comparație evaluativă a drepturilor". Aceasta înseamnă că nu este necesar să existe legi sau principii legale comparabile în toate statele membre, pentru a fi dedus un principiu european de drept administrativ. Această abordare pare să fie urmată de către Curtea Europeană de Justiție în deciziile sale, pentru că ea a aplicat principii generale de drept într-o varietate de cazuri, chiar când Avocatul General nu a putut găsi reguli comparabile în toate statele membre[1].

[1] Vezi în detaliu M. Akehurst, Aplicarea principiilor generale de drept de către Curtea de Justiție a Comunităților Europene, 1981, p. 29 și urm., p. 32-40, cu referiri la jurisprudență.

Cei care avansează această ultimă teorie sugerează că pentru determinarea substanței principiilor generale de drept trebuie adoptată în principal o evaluare echilibrată a rezultatelor unei analize comparate a acestora. În conformitate cu acest punct de vedere, un principiu general de drept nu este cel „care apare în forme similare în majoritatea legislațiilor. Un principiu general de drept este mai curând cel care reprezintă soluția cea mai bună bazată pe o analiză critică a soluțiilor diverse oferite, ce rezultă dintr-o analiză comparativă"[1]. Aceasta ridică însă problema, **cum putem distinge soluția cea mai bună?**

Punctul de plecare ar trebui să fie, în opinia autorilor implicați în această dezbatere, aprecierea că dreptul comunitar reprezintă o ordine legală autonomă. Astfel, există o prezumție în favoarea coerenței ordinii legale comunitare. În consecință, principiul legal cel mai bun urmând unei analize comparative, este cel care apare ca fiind cel mai compatibil cu ordinea legală a dreptului comunitar și care corespunde cât mai aproape capacității funcționale și scopurilor Uniunii.

Această abordare este avansată și de Curte, fiind în mod special evidențiată în deciziile sale asupra drepturilor fundamentale. Astfel, în numeroase cazuri, Curtea a accentuat că atât timp cât se orientează în recunoașterea drepturilor fundamentale comunitare după „tradiția constituțională comună statelor membre", aceste principii trebuie să fie „compatibile cu structura și obiectivele Comunității"[2].

Criteriul necesitând ca principiile să fie adecvate cerințelor integrării se aplică în mod egal și la determinarea pe baze comparative a principiilor generale de drept administrativ.

Preocuparea majoră în domeniu este de a reconcilia drepturile individuale legale la protecție cu cerințele unei efective și eficiente administrații a Comunității. De aceea, de multe ori, Curtea a luat în

---

[1] J. Schwarze, *op. cit.* (European Administrative Law), subsol 102 și p. 222.

[2] Cazul 11/70, E.C.R., 1125-1134. Asupra jurisprudenței ulterioare a Curții în acest domeniu, vezi J. Schwarze, *op. cit.*, 1986, p. 293 și urm.

considerare, alături de interesul cetățeanului de protecție prin lege și așa-numitele „rațiuni administrative"[1].

§2. Încredere și previzibilitate

Aceste deziderate mai pot fi identificate prin certitudine și securitate juridică în acțiunile și deciziile administrative. Aceste principii vizează în fapt eradicarea arbitrariului din afacerile publice.

Un principiu care pledează în favoarea încrederii și previzibilității este **principiul „administrației prin lege"** sau al legalității activității administrației. Autoritățile publice ajung la anumite decizii respectând regulile și principiile generale, aplicate imparțial (principiul nediscriminării) oricărei persoane care le adresează o cerere.

Administrația publică trebuie să decidă în funcție de legile în vigoare și de criteriile interpretative stabilite de curțile de justiție, fără a lua în considerare vreun alt aspect. Litera legii se opune puterii arbitrare, relaționării sau oricărei alte devieri. Acest principiu jurisprudențial este preluat de Codul european al bunei conduite administrative din 2001, care în art 4 intitulat „Legitimitatea" prevede că „Funcționarul public comunitar acționează conform dreptului și aplică regulile și procedurile înscrise în legislația comunitară. El veghează în special ca deciziile care afectează drepturile și interesele persoanelor să aibă o bază juridică iar conținutul lor să fie conform dreptului".

Principiul legalității are legătură cu principiul conform căruia o autoritate publică nu este învestită în mod normal cu o putere de decizie exclusivă, aceasta fiind în contradicție cu legile în vigoare. Acest principiu este considerat că are la bază doctrina franceză care vorbește despre „preeminence des actes reglementaires sur les actes individueles d'une meme autorite publique"[2].

---

[1] Cazul 39/84, Maizena GmbH împotriva HZA Hamburg-Jonas, para 22, cu privire la deducerea sumelor compensatorii monetare plătite pentru produsul de bază în scopul calculării sumelor compensatorii monetare pentru produsul secundar.

[2] SIGMA Papers no. 27.

O altă noțiune legată de legalitate este și aceea a **competenței legale**. Astfel, autoritățile publice pot decide numai asupra unor probleme aflate în jurisdicția lor legală. Competența înseamnă o colecție de atribuții prestabilite legal în vederea bunei funcționări a serviciului public, în virtutea căreia funcționarul poate decide asupra unei probleme de interes public, lucru care nu numai că autorizează persoana în cauză să ia o decizie, dar o și obligă să-și asume responsabilitatea pentru aceasta. O autoritate publică competentă nu poate renunța la această responsabilitate. Noțiunea de competență este strict definită, astfel încât decizia unei persoane neautorizate, necompetente, este nulă și va fi declarată ca atare de Curtea Europeană de Justiție. În principiu în dreptul administrativ european nu se aplică principiul aparenței în drept (error comunis facit ius). Controlul de legalitate al actelor emise de instituțiile comunitare se realizează printr-o procedură administrativă de către Mediatorul european (art. 195 din Tratatul instituind Comunitatea europeană), printr-o procedură politică de Comisia de petiții a Parlamentului European și printr-o procedură jurisdicțională de Curtea Europeană de Justiție.

Încrederea și previzibilitatea nu vin în contradicție cu **puterea discreționară a administrației** dacă aceasta este exercitată în limitele conferite de lege. Practic puterea discreționară a administrației nu se confundă cu arbitrarul. În dreptul francez, puterea discreționară evocă, *lato sensu* „libertatea de decizie și de acțiune a executivului în cadrul dreptului". Ea reprezintă pentru administrație „libertatea de apreciere, de acțiune și de decizie". În doctrina germană, noțiunea evocă pentru administrație „o marjă de comportament posibil și necesar în aplicarea legii". Stabilirea modului de acțiune la un caz concret nu e influențată doar de cauze de legalitate, ci și de considerente de oportunitate[1]. Curtea de Justiție Europeană a statuat în decizia pronunțată în dosarul nr. 280/1980 cu privire la selecția funcționarilor publici că „Aparține administrației dreptul de a desemna criteriile de selecție, în virtutea puterii sale discreționare și ținând cont de exigențele organizării și raționalizării serviciilor".

[1] J. Schwarze, *Droit administratif européen*, volume I, Office des publications officielles des Communautes Europeennes, Bruylant 1994, p. 274-294, citat de Constanta Calinoiu, Verginia Vedinas, *op. cit.*, p. 121.

Curtea de Justiție a subliniat de nenumărate ori, și mai ales în spețele cu aspecte mai spectaculoase că ea urmărește, în ceea ce privește dreptul funcției publice europene „respectul limitelor puterii discreționare și că se opune clientelismului ilicit". Atunci când decizia administrativă nu respectă limitele exterioare pe care legea le stabilește puterii discreționare a administrației sau, cu alte cuvinte, atunci când administrația ordonă un efect juridic neprevăzut prin lege, intervine excesul de putere. În general, în doctrina internă se apreciază că, cu cât formele de control al exercițiului puterii publice sunt mai bine gândite și puse la punct, cu atât riscul ca administrația să acționeze cu exces de putere devine mai redus[1].

Prin urmare deciziile în care se manifestă puterea discreționară se referă la aspectele care, într-un cadru legal, conferă autorității publice o anumită libertate de decizie; acest lucru nu presupune în nici un caz devierea de la litera legii. Necesitatea puterii discreționare apare datorită faptului că legislația nu poate prevedea orice tip de situație care ar putea interveni în timp. De aceea, în mod expres, autorităților publice li se conferă acest statut. Curtea Europeană de Justiție a elaborat o jurisprudență a puterii discreționare în administrația publică, fixând cu strictețe cadrul de exercitare a ei. Astfel, autoritățile publice sunt obligate să acționeze numai cu bună credință, să urmărească interesul public într-o manieră rezonabilă, să urmeze proceduri corecte, să respecte cerințele nediscriminării și să urmărească principiul proporționalității. Cu alte cuvinte, puterea discreționară nu poate opera fără respectarea principiilor generale ale legii administrației publice, din moment ce acestea creează practic o contrabalanță vis-a-vis de puterea de decizie acordată autorităților publice. Prin hotărârea C-269/90[2], Curtea a arătat că în cazurile în care instituțiile Comunității dispun de o

---

[1] Dana Apostol Tofan, Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice, ed. AllBeck, 1999, p. 18.

[2] Arrêt de la Cour du 21 novembre 1991. Technische Universität München contre Hauptzollamt München-Mitte. Demande de décision préjudicielle: Bundesfinanzhof - Allemagne. Tarif douanier commun - Franchise pour appareils scientifiques - Valeur scientifique équivalente. Affaire C-269/90. *Recueil de jurisprudence 1991 page I-05469.*

anumită putere de apreciere, este necesar să fie respectate garanțiile conferite de ordinea juridică comunitară în procedurile administrative. Printre aceste garanții figurează în special obligația pentru instituția competentă să examineze, cu grijă și imparțialitate, toate elementele pertinente ale cazului în speță, să asculte persoana care va suporta consecințele emiterii actului, să se intereseze prealabil despre cum va fi recepționat actul și să motiveze decizia de o manieră suficientă.

Un alt principiu care pledează în favoarea încrederii și previzibilității este **principiul proporționalității**. Aceasta înseamnă că acțiunea administrativă trebuie să decurgă în mod proporțional cu obiectivul urmărit și respectiv cu finalizarea pe cale legală, neprivând cetățenii de nici un aspect care să faciliteze atingerea scopului propus și corect din punct de vedere legal. Proporționalitatea este în strânsă legătură cu rezonabilul. De asemenea, mai înseamnă că este ilegal să aplici legea numai atunci când prin aceasta apare un avantaj, neintenționat omis de lege. Acest lucru poate constitui ceea ce se numește **abuz de putere administrativă**. Proporționalitatea este în mod particular relevantă în cazurile de anchete administrative solicitate (cazuri de expropriere), în care persoane individuale sunt private de drepturile de proprietar în favoarea interesului public.

În general se apreciază că proporționalitatea administrativă poate fi analizată cel puțin ca rezultat al combinării a trei elemente (decizia luată, finalitatea acesteia și situația de fapt căreia i se aplică), dar în egală măsură și ca o parte a unui ansamblu mai vast, dar omogen, aproape ca o noțiune cheie a dreptului administrativ și științei administrației[1].

J. Ziller arată că, dintr-o perspectivă europeană, principiul proporționalității este prezent în dreptul public al majorității statelor comunitare[2]. Autorul consideră că recunoașterea explicită a principiului în dreptul scris, jurisprudență sau doctrină este din ce în ce mai frecventă, dar ar trebui făcută distincția între țările în care acest

---

[1] Dana Apostol Tofan, *op. cit.*, p. 47.

[2] J. Ziller, *Le principe de proportionnalité en droit administratif et droit communautaire*, în L'Actualité juridique-Droit administratif, din 20 iunie 1996, număr special, p. 185.

principiu se aplică dreptului administrativ în ansamblul său şi cele în care, utilizarea sa este limitată la câmpul de aplicare a dreptului comunitar. În prima categorie ar urma să între cel puţin patru ţări. Astfel, dreptul administrativ din Germania, de peste un secol, cel din Portugalia, după adoptarea Constituţiei din 1976, cel din Austria, de 15 ani şi cel din Olanda, de 10 ani consacră explicit, principiul proporţionalităţii, ca un principiu fundamental al dreptului public şi s-ar părea că şi ţările nordice ar putea fi incluse în această categorie. În alte ţări cum ar fi Italia, Spania şi Irlanda, chiar dacă o consacrare explicită a intervenit recent, utilizarea principiului pare limitată la câmpul de aplicare directă a dreptului comunitar. În alte ţări, cum ar fi Luxemburg, Belgia, Grecia, dar mai ales în Franţa, deşi principiul nu este evocat expres în legislaţie sau jurisprudenţă, doctrina îl identifică şi-l descoperă aplicat într-o speţă sau alta. În Marea Britanie s-ar părea de asemenea că practicienii au început să ţină cont de el.

Natura principiului proporţionalităţii variază de la o ţară la alta datorită originii sale formale (în multe ţări, singura sursă este jurisprudenţa) cât şi datorită funcţiilor pe care le îndeplineşte[1]. În opinia aceluiaşi autor, codificarea treptată a procedurii administrative necontencioase în ţările europene ar putea să-l aibă în vedere. Exemplul reglementării olandeze din 1992 este elocvent în acest sens: „Consecinţele defavorabile ale unei decizii pentru una sau mai multe persoane nu trebuie să fie disproporţionate în raport cu scopurile vizate prin decizie". Principiul proporţionalităţii poate fi prevăzut şi în Constituţia unui stat (de exemplu: Constituţia portugheză din 1976) sau chiar dacă nu este prevăzut explicit, doctrina şi jurisprudenţa îl pot considera unanim ca făcând parte din noţiunea de stat de drept, consacrată expres spre exemplu, prin art. 20 şi 28 din Legea fundamentală a Germaniei. Manifestarea frecventă a principiului se găseşte şi în funcţia contencioasă, căci proporţionalitatea permite ghidarea judecătorului în aprecierea sa privind exerciţiul puterii discreţionare a administraţiei.

Analizat din această perspectivă comparată, principiul proporţionalităţii demonstrează modul de funcţionare a mecanismelor de receptare în dreptul european. El este unul din principiile care

[1] *Idem*, p. 186.

ilustrează cel mai bine fenomenul de inspirație reciprocă a sistemelor juridice ale statelor, aparținând unei aceleiași Comunități de drept care se dezvoltă în prezent[1].

La nivelul Comunității europene noțiunea de proporționalitate a fost cu precădere dezvoltată de Curtea Europeană de Justiție, urmând o linie deja stabilită de legislația germană[2], pentru ca apoi să fie consacrată în legislația Comunitară și să pătrundă în majoritatea sistemelor administrative europene. Se pot da ca exemplu unele decizii ale Curții Europene de Justiție. Astfel, prin hotărârile 15/83[3] și 181/84[4] se arată că „pentru a stabili dacă o dispoziție de drept comunitar este conformă cu principiul proporționalității, este important să se verifice dacă mijloacele care o pun în aplicare sunt adecvate și necesare pentru atingerea scopului urmărit. Hotărârea 181/84 mai arată că atunci când o reglementare comunitară stabilește

---

[1] Idem, p. 188.

[2] Sistemul german a consacrat principiul proporționalității în domeniul ordinii publice încă din secolul al XIX-lea. Astfel prin sentința Kreuzberg Curtea Supremă a Prusiei și-a pus pentru prima dată problema dacă nu cumva acțiunea publică depășea în intensitate ceea ce era impus de scopul urmărit. În concluzie, Curtea a solicitat autorității publice existența unei aprobări speciale ori de câte ori aceasta încălca libertățile cetățenești. Mai recent Curtea Constituțională Federală a definit principiul proporționalității în următorii termeni: „Intervenția administrației trebuie să fie adecvată și necesară pentru realizarea obiectivului său. Ea nu poate să impună poveri excesive asupra individului respectiv, și în consecință trebuie să fie rezonabilă în efectul său asupra individului" – Culegere de decizii ale Curții Constituționale Federale, vol. 48, p. 402.

[3] Arrêt de la Cour (deuxième chambre) du 17 mai 1984. Denkavit Nederland BV contre Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten. Demande de décision préjudicielle: College van Beroep voor het Bedrijfsleven - Pays-Bas. Marché agricole - Aides au lait écrémé en poudre transformé en aliments pour animaux - Conditions de versement. Affaire 15/83.*Recueil de jurisprudence 1984 page 02171*

[4] Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 24 septembre 1985. The Queen, ex parte E. D. & F. Man (Sugar) Ltd contre Intervention Board for Agricultural Produce (IBAP). Demande de décision préjudicielle: High Court of Justice, Queen's Bench Division - Royaume-Uni. Restitutions à l'exportation - Perte de caution - Principe de proportionnalité. Affaire 181/84. *Recueil de jurisprudence 1985 page 02889.*

o distincție între o obligație principală, a cărei îndeplinire este necesară pentru atingerea obiectivului vizat, și o obligație secundară, având un caracter în principal administrativ, ea trebuie să respecte principiul proporționalității în dozarea sancțiunilor pentru neîndeplinirea celor două obligații. Prin hotărârea 15/83 se statuează că principiul proporționalității nu este violat de o reglementare prevăzând un control administrativ prealabil al condițiilor de utilizare a unor ajutoare financiare, dacă există pericolul de fraudă.

Codul bunei conduite administrative stipulează că în momentul luării deciziilor, funcționarul veghează ca măsurile luate să fie proporționale cu obiectivul urmărit. El va evita în special restrângerea drepturilor cetățenilor sau impunerea de constrângeri când aceste restricții sau constrângeri sunt disproporționale în raport cu obiectivul acțiunii angajate. În momentul luării deciziilor, funcționarul trebuie să respecte justul echilibru între interesele persoanelor private și interesul public general.

Un alt principiu care pledează în favoarea „administrației prin lege" este acela al **corectitudinii procedurale**. Aceasta înseamnă proceduri care să aplice legea în mod clar și imparțial, să acorde atenție valorilor sociale, cum ar fi respectul față de oameni și protecția demnității lor. O aplicație concretă a corectitudinii procedurale este principiul care prevede că nici o persoană nu poate fi privată de drepturile sale fundamentale fără să fi fost avizată în prealabil și audiată într-o manieră corespunzătoare. Astfel, în hotărârea 234/84[1] Curtea a considerat că „respectul dreptului de apărare în toate procedurile deschise împotriva unei persoane și susceptibile de a-i produce un prejudiciu constituie un principiu fundamental de drept comunitar și trebuie să fie asigurat chiar în absența oricărei reglementări cu privire la procedura în cauză. Acest principiu pretinde ca persoana împotriva căreia Comisia a început o procedură administrativă, să fie în măsură, în cursul acestei proceduri, să-și facă cunoscut cu folos punctul său de vedere despre realitatea și pertinența faptelor și

[1] Arrêt de la Cour du 10 juillet 1986. Royaume de Belgique contre Commission des Communautés européennes. Aides d'État - Prise de participation dans le capital d'une entreprise - Droits de la défense. Affaire 234/84. *Recueil de jurisprudence 1986 page 02263.*

circumstanțelor invocate și despre documentele reținute de Comisie în sprijinul susținerii sale când există o violare a dreptului comunitar. Când persoana respectivă nu este în măsură să comenteze documentele conținând informații acoperite de secretul afacerilor, Comisia nu poate reține aceste informații în decizia sa". În acest sens se pronunță și Codul bunei conduite administrative care prevede (*art. 16 – Dreptul de a fi ascultat și de a face observații*) că în cazul în care drepturile sau interesele cetățenilor sunt în joc, funcționarul veghează ca drepturile de apărare să fie respectate în fiecare etapă a procedurii de luare a deciziei. În cazul în care trebuie luată o decizie afectând drepturile și interesele sale, orice persoană are dreptul să depună observații scrise, și dacă este necesar, să prezinte observații orale înainte că decizia să fie adoptată.

Un alt element care susține încrederea și previzibilitatea este **principiul termenului rezonabil.** Întârzierile în luarea deciziilor sau finalizarea procedurilor administrative pot cauza frustrări, injustiții sau pot afecta în mod negativ atât interesul public cât și cel privat. Întârzierile pot rezulta din anumite resurse neadecvate sau din lipsa unei posibile rezolvări pe cale politică. Deseori acest fenomen este asociat cu ineficiența și incompetența funcționarilor publici. Procedurile legale pot facilita rezolvarea problemelor prin stabilirea unor limite clare de timp pentru finalizarea fiecărui caz. Pe de altă parte, un serviciu public cu o schemă de recrutare și avansare bazată pe merit și care presupune o pregătire permanentă, poate reduce incompetența în cadrul administrației publice, lucrând astfel în favoarea adevăratelor valori. *Codul bunei conduite administrative* prevede în art. 17 că funcționarul public trebuie să vegheze ca decizia referitoare la fiecare cerere sau plângere adresată instituției să fie luată într-un termen rezonabil, fără întârziere, și în orice caz cel mai târziu la două luni de la data recepției. Aceeași regulă se aplică în cazul răspunsului la scrisorile trimise de cetățeni precum și răspunsurilor la notele administrative adresate de funcționar superiorilor săi ierarhici pentru a le cere instrucțiuni cu privire la deciziile administrative pe care trebuie să le ia. Dacă, în raport de complexitatea problemei ridicate, instituția nu poate decide în termenul menționat, funcționarul trebuie să-l informeze pe autorul cererii cât mai curând

cu putință. În acest caz, autorului cererii trebuie să i se notifice o decizie definitivă în termenul cel mai scurt posibil.

Valoarea **profesionalismului** și a **integrității profesionale** în serviciul public influențează încrederea și previzibilitatea administrației publice. Integritatea profesională a serviciului public se bazează pe **imparțialitate** și **independență profesională**. *Codul bunei conduite administrative* precizează că funcționarul este imparțial și independent (art. 8). El trebuie să se abțină de la orice acțiune arbitrară care lezează cetățenii precum și de la orice tratament preferențial. Conduita funcționarului nu trebuie să fie niciodată ghidată de interese personale, familiale sau naționale sau de presiuni politice. Funcționarul nu ia parte la o decizie în care el, sau rudele sale apropiate, au interese financiare.

Imparțialitatea se referă la absența preferințelor personale. În domeniul administrației publice, preferința înseamnă a favoriza un anumit aspect al unei situații date, cauzând un prejudiciu nejustificat și nedrept interesului general sau drepturilor altor părți interesate. Pierderea independenței profesionale se manifestă prin pierderea obiectivității în gândire și judecată, în așa fel încât un caz nu va mai fi apreciat în funcție de elementele sale reale. Mita, presiunile, ambiția politică necontrolată și dorința asiduă de promovare sunt principalele cauze ale pierderii independenței profesionale[1].

Merită subliniat faptul că un serviciu public al cărui sistem de recrutare și promovare este în primul rând bazat pe patronajul politic sau pe alianțe de diferite tipuri, este mult mai expus riscului de a desconsidera integritatea profesională decât un sistem care se bazează pe merite.

§3. Deschidere și transparență

Deschiderea sugerează faptul că administrația este dispusă să accepte un punct de vedere venit din afara ei, în timp ce transparența semnifică gradul de deschidere în cazul unui scrutin sau al unei verificări[2]. Aceste două caracteristici permit, pe de o parte, ca orice

[1] A se vedea în acest sens SIGMA Papers, no. 27, *op. cit.*
[2] Idem.

cetățean implicat într-o procedură administrativă să poată urmări derularea acesteia, și pe de altă parte, ca administrația să permită și să accepte mult mai ușor o evaluare venită din partea unor instituții autorizate sau ale societății civile.

Tratatul asupra Uniunii Europene (TUE) consacră noțiunea de transparență în art. 1, alin. 2, arătând că „acest tratat marchează o nouă etapă în procesul de creare a unei uniuni tot mai strânse între popoarele Europei, în care deciziile sunt luate în cel mai mare respect posibil față de **principiile deschiderii și al apropierii de cetățeni**".

Instituțiile Uniunii trebuie să întrețină un dialog deschis, transparent și permanent cu asociațiile reprezentative și societatea civilă (Principiul democrației participative). De asemenea toți cetățenii Uniunii sau toate persoanele fizice și morale rezidente sau având sediul statutar într-un stat membru dispun de dreptul de acces la documentele instituțiilor, organelor și agențiilor Uniunii, în forma în care ele au fost realizate, în condițiile legii europene care fixează principiile și limitele în care se poate exercita acest drept.

Transparența procesului decizional din instituțiile europene este garantată de prevederile *Regulamentului nr. 1049/2001 al Parlamentului european și Consiliului din 30 mai 2001 cu privire la accesul publicului la documentele Parlamentului european, Consiliului și Comisiei* (J.O. L154/31.5.2001). În preambulul acestui Regulament se menționează că transparența permite asigurarea unei mai bune participări a cetățenilor la procesul decizional, precum și garantarea în măsură mai mare a legitimității, eficacității și responsabilității administrației în privința cetățenilor într-un sistem democratic. Transparența contribuie la întărirea principiilor democrației și respectului drepturilor fundamentale.

Beneficiarii acestui Regulament sunt toți cetățenii Uniunii și toate persoanele fizice sau juridice rezidente sau având sediul lor într-un stat membru (art. 2 pct. 1).

Prin „documente ale instituțiilor europene" asupra cărora se instituie un drept de acces, se înțeleg „orice conținuturi indiferent de suportul lor (scris pe suport de hârtie sau stocat sub formă electronică, înregistrat sonor, vizual sau audiovizual) cu privire la un

domeniu legat de politici, activități și decizii care intră în sfera de competență a instituției respective"(art. 3 din Regulament).

În principiu, toate documentele instituțiilor europene trebuie să fie accesibile publicului. Excepțiile sunt strict prevăzute de art. 4 din Regulament. Astfel, instituțiile pot refuza accesul la un document în cazul în care divulgarea sa ar putea aduce atingere protecției:

a) interesului public, în ceea ce privește:

- securitatea publică
- apărarea și afacerile militare
- relațiile internaționale
- politica financiară, monetară sau economică a Comunității sau a unui stat membru

b) vieții private și integrității individului, în conformitate cu legislația comunitară referitoare la protecția datelor cu caracter personal.

De asemenea, în condițiile art. 4 pct. 2 din Regulament, instituțiile comunitare pot refuza accesul la un document în cazul în care divulgarea sa poate să aducă atingere protecției:

- intereselor comerciale ale unei persoane fizice sau juridice determinate, incluzând și protecția dreptului de proprietate intelectuală
- procedurilor jurisdicționale și avizelor juridice
- obiectivelor activităților de inspecție, anchetă și de audit

mai puțin în cazul când un interes public superior justifică divulgarea documentului vizat.

Un stat membru poate cere unei instituții comunitare să nu divulge un document care emană de la acest stat fără acordul prealabil al acestuia (art. 4 pct. 5 din Regulament).

Aceste excepții de la accesul liber la documente se aplică numai în cursul perioadei pe durata căreia protecția se justifică ținând seama de conținutul documentului. Excepțiile se pot aplica în timpul unei perioade maxime de treizeci de ani. În cazul documentelor la care accesul public este refuzat pe motiv de ocrotire a vieții private sau a intereselor comerciale, excepțiile de interdicție se pot aplica, dacă este necesar, și peste această perioadă (art. 4 pct. 7 din Regulament).

Cererile de acces la documente sunt formulate în formă scrisă, inclusiv prin mijloace electronice, într-una din limbile statelor membre şi de manieră suficientă care să permită instituţiei să identifice documentul. Solicitantul nu este obligat să justifice cererea sa (art. 6 pct. 1 din Regulament). Dacă cererea nu este suficient de precisă, instituţia nu va respinge cererea, ci va invita solicitantul în vederea clarificărilor (art. 6 pct. 2 din Regulament).

Cererile de acces la documente trebuie să fie tratate cu promptitudine de instituţiile cărora li se adresează. Într-un termen de 15 zile lucrătoare cu începere de la data înregistrării cererii, instituţia trebuie să acorde accesul la documentele cerute şi să furnizeze aceste documente. În cazul unui refuz total sau parţial, instituţia trebuie să comunice solicitantului un răspuns scris motivat şi să îl informeze despre dreptul său de a introduce o *cerere confirmativă* (art. 7 pct. 1 din Regulament).

Reglementarea europeană instituie în favoarea solicitantului posibilitatea recurgerii la recursul graţios. Astfel, în caz de refuz total sau parţial sau de absenţă a răspunsului instituţiei, solicitantul poate adresa, într-un termen de 15 zile lucrătoare de la data primirii răspunsului instituţiei sau de la data până la care instituţia era obligată să comunice un răspuns, în cazul tăcerii administraţiei, o *cerere confirmativă* în vederea revizuirii poziţiei instituţiei (art. 7 pct. 2 şi 4 din Regulament). Recursul graţios este o procedură administrativă prealabilă obligatorie pentru recurgerea la calea justiţiei.

Cererea confirmativă trebuie să fie tratată cu promptitudine. Într-un termen de 15 zile lucrătoare de la data înregistrării cererii, instituţia trebuie fie să acorde accesul la documentele cerute şi să furnizeze aceste documente, fie să comunice, în scris, motivele refuzului său total sau parţial. Dacă se refuză total sau parţial accesul, instituţia va informa solicitantul despre posibilitatea de a introduce un recurs jurisdicţional împotriva instituţiei şi/sau să prezinte o plângere mediatorului european (art. 8 pct. 1 din Regulament). De asemenea absenţa răspunsului instituţiei în termenul legal este considerată ca un răspuns negativ şi abilitează solicitantul să introducă un recurs jurisdicţional contra instituţiei şi/sau să prezinte o plângere mediatorului european (art. 8 pct. 3).

Pentru a permite cetățenilor să se folosească în mod concret de drepturile conferite de Regulament, fiecare instituție europeană este obligată să țină un registru de documente accesibil publicului. (art. 11 pct. 1 din Regulament).

Fiecare instituție este obligată să publice un raport anual în care să menționeze numărul de refuzuri de acces la documente opuse de instituție și motivele acestor refuzuri (art. 17 pct. 1 din Regulament).

În Raportul Comisiei Europene din 30.04.2004 cu privire la aplicarea în cursul anului 2003 a Regulamentului nr. 1049/2001 este cuprins un tablou comparativ referitor la repartizarea cererilor de acces ale persoanelor fizice și juridice la documentele Comisiei pe domenii de interes. Cu titlu informativ redăm mai jos acest tablou. Se observă că domeniile de maxim interes, unde au fost îndreptate cele mai multe cereri de acces la documente sunt reprezentate de Concurență, Fiscalitate și uniune vamală și Secretariatul general.

Repartizarea cererilor de acces la documentele Comisiei pe domenii de interes (în procente)

Domenii	2002	2003
Concurență	12,7%	13,7%
Fiscalitate și uniune vamală	10,6%	10,82%
Secretariat general	15,9%	10,62%
Piață internă	10,3%	8,79%
Mediu	6,2%	7,41%
Agricultură	4,8%	4,59%
Sănătate și protecția consumatorilor	4,4%	4%
Transport și energie	2,9%	3,54%
Politica ocupațională și afaceri sociale	3,2%	3,48%
Politica întreprinderilor	3,9%	3,08%
Buget și control financiar	2,9%	2,82%

Justiție și afaceri interne	2,2%	2,3%
Chestiuni juridice	3%	2,3%
Lupta anti-fraudă	2,4%	2,23%
Administrație și personal	3,2%	3,21%
Ajutoare externe și dezvoltare	0,9%	2,56%
Relații externe	2,1%	2,16%
Politica regională	0,8%	2,16%
Comerț exterior	1,1%	2,03%
Cercetare și tehnologie	1,7%	1,97%
Afaceri economice și financiare	1,1%	1,57%
Extinderea Uniunii	1%	1,25%
Educație și cultură	0,5%	1,18%
Presă și comunicații	0,8%	1,05%
Pescuit	0,6%	0,72%
Statistică	0,1%	0,39%
Publicații oficiale	-	0,07%
Interpretare și traducere	0,8%	-

Ca regulă generală, politica administrației publice ar trebui să fie una de deschidere și transparență. Numai cazurile de natură excepțională, referitoare la securitatea europeană și națională sau la aspecte similare, ar trebui să fie ținute secrete și confidențiale. De asemenea, datele personale trebuie să fie protejate de terțele persoane. Funcționarii care lucrează cu datele personale ale cetățenilor trebuie să respecte viața privată și integritatea persoanelor, conform dispozițiilor din regulamentul CE nr. 45/2001 al Parlamentului european și Consiliului, din 18 decembrie 2000, referitoare la protecția persoanelor fizice cu privire la manipularea datelor cu caracter personal de către instituțiile și organele comunitare și la libera circulație a acestor

date[1]. Funcționarii trebuie să evite în special să trateze datele personale în scopuri nelegitime sau să le transmită terților neautorizați (Codul bunei conduite administrative, art. 21).

Pe plan național se observă de multe ori că autoritățile au tendința de a declara unele documente ca fiind confidențiale mai des decât este cazul. Astfel, cu excepția Suediei, care a manifestat deschidere și transparență încă de la sfârșitul secolului al XVIII[2], standardul tradițional al administrației a fost discreția. Numai începând cu anii 60 a început să se dezvolte stilul deschis de guvernare în unele democrații, astăzi fiind considerat un standard esențial pentru administrația publică. Înainte de anii 60, singura aplicație a principiului de deschidere în democrațiile vest europene era, pe de o parte principiul care prevedea faptul că legile intrau în vigoare numai după publicarea lor într-un buletin oficial, iar pe de altă parte, faptul că deciziile administrative erau aplicabile numai după comunicarea și acceptarea lor de către cei în cauză.

Deschiderea și transparența pot duce la o limitare a proastei administrări și a corupției. De asemenea, acestea sunt necesare pentru respectarea drepturilor individuale, în măsura în care furnizează motivele necesare deciziilor administrative și ajută părțile interesate să-și exercite dreptul de a solicita recurs.

Aceste principii își găsesc aplicația în legislația europeană cu privire la administrația publică. Astfel acțiunile administrative trebuie să fie motivate și realizate de o autoritate competentă. Registrele publice trebuie făcute accesibile marelui public, instituțiile UE fiind obligate să țină un registru cu intrările și ieșirile de documente și cu măsurile care se iau, conform art. 24 din *Codul bunei conduite administrative*. Agenții autorității trebuie să-și facă publică identitatea, în răspunsul sau avizul de primire al unei cereri trebuind să fie indicat numele și numărul de telefon al funcționarului care se ocupă de dosar, precum și serviciul de care aparține (art. 14 pct. 2 din Codul bunei conduite administrative). Funcționarii publici trebuie să accepte anumite restricții în ceea ce privește câștigul din activități private, care trebuie să fie anunțate și autorizate înainte de a avea loc.

---

[1] OJ L 8/1, 12.1.2001.

[2] A se vedea în acest sens SIGMA Papers no. 27.

Un element important pentru deschiderea și transparența în administrația publică este **obligația autorităților publice de a face cunoscute motivele deciziilor lor**. Curtea Europeană de Justiție a arătat de nenumărate ori că deciziile luate de funcționarii din instituțiile europene trebuie să fie motivate de o manieră suficientă (motiver la décision de façon suffisante)[1]. Motivația trebuie să transmită elementele esențiale ale procedurii administrative aplicate și să aibă un grad de justificare suficient pentru a permite părții interesate să solicite un recurs la decizia finală.

Motivarea trebuie să fie în fapt și în drept. Prin „motive" trebuie să se înțeleagă atât prevederile juridice ce îndreptățesc instituțiile să ia măsuri, cât și rațiunile ce motivează instituțiile să emită actul în cauză[2]. Menționarea prevederii juridice este necesară dat fiind că instituțiile Uniunii pot să exercite doar acele puteri stipulate explicit în Tratat.

Motivația este foarte importantă în cazurile în care o solicitare a unei părți interesate este respinsă. În acest caz, motivația trebuie să arate clar de ce argumentele prezentate de către partea solicitantă nu au putut fi acceptate.

Dacă o reglementare nu este suficient „motivată", această carență poate sta la baza anulării actului respectiv, fiind vorba despre încălcarea unei cerințe procedurale importante care poate fi invocată într-o acțiune de revizuire a legalității reglementării respective în fața Curții Europene de Justiție. Curtea poate și trebuie să facă obiecții, din proprie inițiativă la orice deficiență a motivației[3].

Prin motivarea de o manieră suficientă a actului emis de o instituție comunitară se permite părților să-și apere drepturile, Curții Europene de Justiție să-și exercite funcția de control și statelor

---

[1] A se vedea Decizia C-269/90, Technische Universität München- Mitte, Rec. p. I 5469 din 21 nov 1991; Decizia T-167/94, Rec., p. II-2589 din 18 septembrie 1995- Nölle/ Conseil et Commision; Decizia C-221/998, Rec. p. I-8255 din 10 decembrie 1998- Schröder et Thaman/Commision.

[2] Pierre Mathijsen – Compendiu de drept european. Ediția a 7-a, Editura Club Europa, 2002, p. 35.

[3] *Ibidem*, p. 36 A se vedea și Hotărârea CEJ 158/80 Rewe v. Hauptzollamt Kiel în care Regulamentul 3023/77 a fost declarat nul întrucât nu cuprindea și declararea motivelor pe care era fundamentat.

membre, precum şi tuturor cetăţenilor interesaţi, să cunoască condiţiile în care instituţia a aplicat Tratatul[1].

§4. Răspunderea delictuală a administraţiei comunitare

În general, răspunderea presupune că o persoană sau o autoritate trebuie să explice şi să justifice propriile sale acţiuni. În dreptul administrativ, aceasta s-ar traduce prin faptul că orice organism administrativ trebuie să răspundă de actele sale în faţa unei alte autorităţi administrative, legislative sau judiciare. Aceasta se poate realiza prin mai multe mecanisme: prin curţi de justiţie, prin apelul la corpuri administrative superioare, prin sondarea opiniei publice, prin presă, controlul realizat de comisii parlamentare sau alte comisii speciale. Scopul controlului este de a stabili dacă serviciile publice îşi exercită funcţiile în mod efectiv, eficient şi în limitele de timp stabilite, precum şi dacă principiile şi procedurile stipulate de reglementări speciale sau generale, sunt respectate. Răspunderea este un instrument care arată dacă principii ca respectarea legii, deschiderea, transparenţa, imparţialitatea şi egalitatea în faţa legii sunt respectate. Totodată răspunderea este esenţială pentru consolidarea unor valori ca eficienţa, încrederea sau previzibilitatea în administraţia publică.

Răspunderea delictuală a autorităţilor UE, întemeiată pe art. 215 alin. 2 din Tratatul CE, se referă la daunele cauzate de instituţiile sale sau de agenţii săi în exerciţiul funcţiilor lor.

În disputele legate de reparaţiile pentru daunele rezultate din obligaţiile necontractuale ale Comunităţii, jurisdicţia aparţine Curţii Europene de Justiţie[2]. Încă de la crearea Comunităţilor, Tratatul CEE (art. 178 coroborat cu art. 215(2) dădea Curţii competenţa de a decide asupra obligaţiilor necontractuale ale Uniunii. În cazul obligaţiilor necontractuale, Comunitatea va repara, conform principiilor

---

[1] *Ibidem*, p. 35. A se vedea şi Hotărârea CEJ nr. 24/62 Germany v. Commission

[2] Pentru detalii a se vedea Pierre Mathijsen, *Compediu de drept european*, Ediţia a 7-a, Editura Club Europa, 2002, p. 156-158

generale comune dreptului statelor membre, orice daună cauzată de către instituțiile sale sau de către angajații săi în timpul îndeplinirii sarcinilor ce le revin.

Angajarea răspunderii extracontractuale a Comunității presupune că reclamantul dovedește ilegalitatea comportamentului reproșat instituției respective, existența daunei și existența legăturii de cauzalitate între acest comportament și prejudiciul invocat[1]. Pe de altă parte, natura ilegală a unui act nu face în mod automat responsabilă Comunitatea pentru acordarea de reparații în caz de daune. Astfel, în cazul legislației ce implică măsuri de politică economică, Comunitatea nu își asumă responsabilitatea obligațiilor necontractuale decât în cazul unei violări suficient de flagrante a unei reguli superioare de drept pentru a se asigura protecția părții păgubite[2].

Decizia[3] nr. T-113/96 a Curții arată că omisiunile instituțiilor comunitare nu sunt susceptibile de a angaja răspunderea extracontractuală a Comunității decât în măsura în care instituțiile au violat o obligație legală rezultând dintr-o dispoziție comunitară. Aceeași decizie arată că răspunderea non-contractuală a Comunității pentru daunele cauzate, fie prin actele normative adoptate de instituțiile sale, fie prin omisiunile eronate de a adopta anumite acte nu poate fi angajată decât în prezența unei violări a unei reguli superioare de drept care îi protejează pe particulari. În plus, dacă o instituție a

---

[1] Arrêts de la Cour du 29 septembre 1982, Oleifici Mediterranei/CEE, 26/81, Rec. p. 3057, point 16, et du Tribunal du 13 décembre 1995, Exporteurs în Levende Varkens e.a./Commission, T-481/93 et T-484/93, Rec. p. II-2941, point 80, du 11 juillet 1996, International Procurement Services/Commission, T-175/94, Rec. p. II-729, point 44, du 16 octobre 1996, Efisol/Commission, T-336/94, Rec. p. II-1343, point 30, et du 11 juillet 1997, Oleifici Italiani/ Commission, T-267/94, Rec. p. II-1239, point 20

[2] Pierre Mathijsen – *op. cit.*, p. 157. Se citează aici din jurisprudența CEJ cazurile comune 197/81 Ludwigshafener Walzmühle v. Council and Commission

[3] Arrêt du Tribunal de première instance (cinquième chambre) du 29 janvier 1998. Edouard Dubois et Fils SÄ contre Conseil de l'Union européenne et Commission des Communautés européennes. Responsabilité non contractuelle - Acte unique européen - Commissionnaire en douane. Affaire T-113/96. *Recueil de jurisprudence 1998 page II-00125*

adoptat sau a omis să adopte un act normativ în cadrul puterii sale discreționare vaste, răspunderea Comunității nu va fi angajată decât dacă violarea are un caracter manifest și grav, încălcând în mod evident limitele exercitării propriilor puteri.

În situația în care persoane fizice și juridice sunt vătămate prin acte emise de statele membre în baza unei legi comunitare, se pot distinge două situații. În primul rând, în situația în care solicitarea de reparații vizează neconformitatea măsurilor naționale de punere în aplicare cu reglementarea comunitară, Curtea Europeană de Justiție nu are competență de soluționare. În acest caz statele membre pot fi chemate în judecată în fața instanțelor naționale pentru aplicarea greșită a dreptului comunitar[1]. În al doilea rând, dacă daunele cauzate de măsurile naționale de punere în aplicare își au originea în reglementarea comunitară, răspunderea Comunității poate fi stabilită de Curtea Europeană de Justiție în baza dreptului comunitar[2].

Acțiunile reparatorii fac obiectul unei limite temporare de cinci ani[3]. În situația în care Curtea dispune acordarea de daune persoanelor fizice și juridice vătămate printr-un act al instituțiilor comunitare considerat de aceasta că ilegal, actul respectiv devine virtual inaplicabil[4].

§5. Eficiență și eficacitate

Acestea sunt două aspecte legate mai ales de managementul serviciului public. Și în cadrul mai larg al Uniunii Europene își menține valabilitatea maxima economistului Richard Farmer care, în 1988, sublinia că „managementul este unul din factorii esențiali care explică de ce o țară este bogată sau săracă"[5]. În acest domeniu, un

---

[1] Pierre Mathijsen, *op. cit.*, p. 158 care citează Hotărârea CEJ 120/87 Asteris v. Hellenic Republic and Commission.

[2] *Ibidem.* A se vedea și Hotărârea 126/76 Dietz v. Commission.

[3] Protocolul asupra statutului Curții, art. 43 și Hotărârea 5/81 (Birra Wührer v. Council and Commission)

[4] Pierre Mathijsen, *op. cit.*, p. 158.

[5] Richard Farmer, Advances în Internațional Comparative Management, vol. III, 1988.

proiect ambiţios al Uniunii Europene a fost adoptarea în martie 2000 a „Strategiei de la Lisabona" având drept obiectiv de a face din economia Uniunii cea mai dinamică şi competitivă economie din lume până în anul 2010. Ţintele fixate în această strategie au constituit mereu obiectul unor intense dezbateri europene. Romano Prodi spre sfârşitul mandatului său de preşedinte al Comisiei Europene vorbea despre un eşec al Strategiei nominalizând printre factorii principali ai acestuia încăpăţânarea statelor membre UE în a-şi folosi veto-ul în faţa iniţiativelor economice propuse de Comisia Europeană. Eşecul s-ar fi datorat şi faptului că Strategia cuprindea un număr foarte mare de domenii de la cercetare şi educaţie până la mediu şi politica de ocupare a forţei de muncă, unele ţinte fixate fiind imposibil de atins în termenul propus.

Noua Comisie condusă de José Manuel Barroso a dorit eficientizarea şi relansarea acestei strategii prin reducerea ţintelor la 3 direcţii principale şi alte câteva secundare. Cele de prim plan se referă la:

- crearea de mai multe locuri de muncă şi sporirea calităţii condiţiilor de muncă;
- creşterea cunoaşterii şi inovaţiei
- asigurarea că spaţiul UE este atractiv pentru mediul de afaceri.

În ceea ce priveşte obiectivele secundare ele se referă în principal la dezvoltarea unei mai mari flexibilităţi a pieţei muncii, creşterea investiţiilor în cercetare şi modernizarea protecţiei sociale. Pentru sporirea eficienţei Bruxelles-ul doreşte ca fiecare stat membru să îşi fixeze un plan de acţiune ce să conţină angajamente ferme[1].

Eficacitatea priveşte raportul dintre rezultatul obţinut şi obiectivul care trebuie atins. Acest concept presupune, pe de o parte, definirea în prealabil a unui obiectiv, iar pe de altă parte, măsurarea

---

[1] A se vedea şi **Lisbon Action Plan incorporating EU Lisbon Programme and recommendations for actions to Member States for inclusion în their naţional Lisbon Programmes** - SEC(2005)192, Bruxelles, 4 février 2005.

(sau cel puțin estimarea) rezultatului obținut[1]. Eficacitatea constă în siguranța faptului că performanțele administrației publice se îndreaptă către scopurile propuse, soluționând problemele publice pe cale legală. Este necesar să se realizeze o analizare și o evaluare a politicilor publice permanent, pentru a ne asigura că acestea sunt corect implementate de către administrația publică și de funcționarii publici.

Eficiența reprezintă raportul între rezultatul obținut și mijloacele angajate (raportul dintre output și input). Astăzi, datorită constrângerilor fiscale existente la nivel național, dar și european, performanța efectivă și eficientă a administrației în asigurarea de servicii publice societății se află din ce în ce mai mult în atenția autorităților și opiniei publice. Eficiența, ca valoare managerială poate intra uneori în conflict cu restricțiile legale. Managerii publici văd adesea procedurile legale ca inamici ai eficienței. Pretutindeni legislația este un element conservator, iar inovațiile manageriale tind să o exceadă. Conflictul generează la rândul său instituții și soluții legale, astfel încât se poate afirma că managementul devine astăzi „motorul remodelării dreptului în administrație"[2]. Printre elementele instituționale se numără și procesul de transferare a activităților productive către sectorul privat prin proceduri contractuale (contracte administrative sau comerciale), administrația publică păstrând rolul de factor care concepe aceste contracte și apoi le monitorizează.

În controlul gestiunii financiare a instituțiilor Uniunii un rol important îl are Curtea de Conturi Europeană. Obiectul controlului realizat de aceasta constă în verificarea legalității și a principiilor de economicitate, eficiență și eficacitate în gestionarea mijloacelor bănești ale organizației și în modul în care bunurile instituțiilor Uniunii Europene sunt administrate. Prin controalele sale Curtea de Conturi Europeană pune în evidență și atrage atenția administratorilor și organelor competente asupra lacunelor, neregularităților și

---

[1] A se vedea în acest sens Lucica Matei, *Management public*, Ed. Economica, 2001, p. 195.

[2] Ioan Alexandru, Dreptul și managementul. Dihotomie sau complementaritate. Impactul informatizării, Editura All Beck, București, 2004, p. 43 și urm.

fraudelor constatate sau potențiale și semnalează ambiguitățile ori insuficiențele dispozițiilor aplicabile în materie de control care ar putea favoriza apariția unor asemenea fenomene negative[1].

Legislația și jurisprudența instituțiilor și structurilor Uniunii Europene prevăd necesitatea unei administrații eficiente, având în vedere în special directivele și regulamentele UE. Astfel, administrațiile naționale trebuie să se conformeze termenelor prevăzute în directive pentru luarea măsurilor concrete în vederea punerii lor în aplicare, Comunitatea impunând astfel o anumită eficiență la nivelul administrației naționale[2]. Statele membre sunt astfel obligate să facă modificări în organizarea lor internă, în structurile administrative și în procedurile decizionale, cu scopul de a susține efectiv și în mod eficient legislația europeană și să asigure o cooperare efectivă între instituțiile CE.

În constituțiile vest europene de dată mai recentă, ca cea a Spaniei din 1978, eficiența și eficacitatea sunt ridicate la rangul de principii constituționale, împreună cu alte principii clasice ca respectarea legii, transparența și imparțialitatea. Legislația cu privire la administrația publică se referă deseori la economie, eficiență și eficacitate („cele trei E-uri") și respectarea legii, ca principii care trebuie să guverneze administrația publică și activitatea funcționarilor publici.

---

[1] OCDE, „Efectele aderării la Uniunea Europeană"; Ed. Economică, București, 2000, Partea I – „Proces bugetar și control financiar".

[2] A se vedea Curtea Europeană de Justiție, Cazul 86/81, Comisia vs. Belgia (1982), ECR. 153 – în virtutea art. 15 din Directiva 78/176 referitoare la deșeurile provenind din industria dioxidului de titan, statele membre trebuia să pună în aplicare măsurile necesare pentru a se conforma într-un termen de 12 luni de la notificare

CAPITOLUL 4
STRUCTURA POLITICO-ADMINISTRATIVĂ A UNIUNII EUROPENE DUPĂ TRATATUL DE LA LISABONA

§1. Instituții politice

1.1. Consiliul European

Consiliul European este o instituție politică a Uniunii Europene cu competențe speciale. El *dă Uniunii impulsurile necesare dezvoltării, definind totodată orientările și prioritățile politice generale ale acesteia.*

Consiliul european nu exercită o funcție legislativă.

Structura Consiliului european este compusă din:

- șefii de stat sau de guvern ai statelor membre
- președinții Consiliului Uniunii
- președintele Comisiei Europene

Înaltul reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate participă de drept la lucrările Consiliului European.

Președinția Consiliului european este asigurată de un președinte ales de Consiliul european cu majoritate calificată pe o durată de doi ani și jumătate, cu posibilitatea de a fi reales o singură dată. În caz de impediment sau de greșeala gravă, acesta poate pune capăt mandatului după aceeași procedură.

Președintele nu poate exercita un mandat național.

Președintele Consiliului European are următoarele atribuții:

- să prezideze și să impulsioneze lucrările Consiliului European;
- să asigure pregătirea și continuitatea lucrărilor Consiliului European în cooperare cu președintele Comisiei, și pe baza lucrărilor Consiliului afacerilor generale;
- să lucreze pentru asigurarea coeziunii și a consensului în cadrul Consiliului european;
- să prezinte Parlamentului European un raport după fiecare reuniune a Consiliului european

• să asigure, la nivelul sau şi în calitatea pe care o are, reprezentarea externă a Uniunii în materie de politică externă şi de securitate comună, fără a prejudicia atribuţiile Înaltului reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe şi politica de securitate.

Consiliul European se reuneşte de două ori pe semestru la convocarea preşedintelui său, la Bruxelles. Preşedintele convoacă o reuniune extraordinara a Consiliului european când situaţia o cere.

Membrii Consiliului european pot decide să fie asistaţi fiecare de către un ministru, iar în ceea ce-l priveşte pe preşedintele Comisiei, de către un membru al acesteia, atunci când ordinea de zi o impune.

Competenţele Consiliului european sunt:

- **În materie de politici generale:** Să dea Uniunii impulsurile necesare dezvoltării şi să definească orientările şi priorităţile politice generale ale acesteia, în special asupra marilor orientări ale politicilor economice ale statelor membre şi ale Uniunii, asupra situaţiei forţei de muncă în Uniune, asupra orientărilor strategice ale programării legislative şi operaţionale în spaţiul de libertate, de securitate şi de justiţie...

- **În materie de politica externă şi de securitate comună:** Să identifice interesele strategice ale Uniunii, să fixeze obiectivele şi să definească orientările generale ale politicii externe şi de securitate comuna, inclusiv pentru acele chestiuni având implicări în materie de apărare, şi să adopte deciziile necesare.

- **În materie instituţionala:**

• să stabilească compoziţia Parlamentului european, cu aprobarea acestuia

• să propună, spre alegere în Parlamentul european, candidatul la preşedinţia Comisiei europene

• să stabilească sistemul de rotaţie permiţând alegerea membrilor Comisiei europene

• să stabilească Înaltul reprezentant al Uniunii în materie de afaceri externe şi politica de securitatea

• să fixeze lista formaţiunilor Consiliului, altele decât cele prevăzute prin tratate, precum şi regulile pentru preşedinţiile formaţiunilor din Consiliu

• să autorizeze după aprobarea de către Parlamentul european:

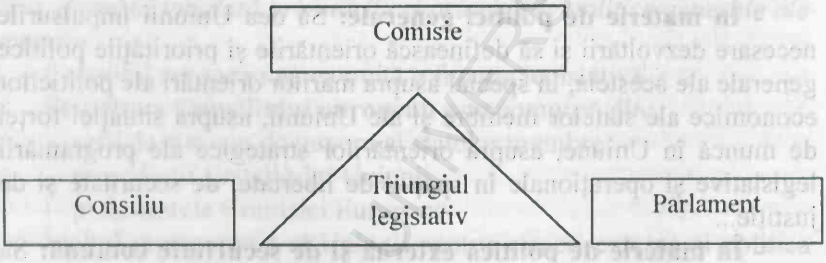
a. Consiliul care să statueze cu majoritate calificata într-un domeniu în care ar trebui să statueze în unanimitate

b. adoptarea de acte prin procedura legislativa obişnuita în locul procedurii legislative speciale

• să convoace o Conferinţă a reprezentanţilor guvernelor statelor membre în vederea decretării modificărilor aduse tratatelor.

• Să modifice dispoziţiile relative la politicile şi acţiunile interne ale tratatului asupra funcţionării Uniunii europene.

1.2. Consiliul Uniunii Europene



Consiliul UE constituie o instituţie fundamentală pentru Uniune. Expresie a intereselor naţionale, Consiliul UE asigură inserţia statelor membre şi a guvernelor lor în sistemul comunitar[1]. Astfel, Consiliul reprezintă statele membre în structurile comunitare, în politica externă şi de securitate comună (PESC – pilonul doi al UE) şi în domeniul justiţiei şi afacerilor interne (JAI – pilonul trei al UE). Consiliul exercită concomitent cu Parlamentul European funcţiile legislativă şi bugetară.

Consiliul de miniştri a fost înfiinţat pe cale convenţională, prin tratatele constitutive, având la început denumiri diferite: Consiliu (în Tratatele de la Roma instituind C.E.E. şi EURATOM) sau Consiliul Special al Miniştrilor (Tratatul instituind C.E.C.A). Prin Tratatul de fuziune din 1965 s-a creat o instituţie unică pentru toate cele trei

[1] Guy Isaac, Marc Blanquet, *Droit communautaire général*, 8e édition, Armand Colin, Dalloz, Paris, 2001 p. 50 şi urm.

comunități, purtând denumirea de Consiliu de Miniștri. După intrarea în vigoare a Tratatului de la Maastricht din 1992, printr-o decizie proprie din 8 noiembrie 1993, instituția a decis să se numească „Consiliul Uniunii Europene".

Organizarea și funcționarea Consiliului UE. Componența Consiliului UE

Consiliul Uniunii Europene este format din câte un reprezentant al fiecărui stat membru la nivel ministerial, abilitat să angajeze guvernul acestui stat membru (art. 203 alin 1 din T.C.E[1]). Această dispoziție a fost interpretată în sens larg, fiind permisă participarea la ședințele Consiliului și a membrilor guvernelor și colectivităților intrastatale, cum sunt cei ai comunităților belgiene sau ai landurilor germane.

Se pare că **voința autorilor Tratatului a fost aceea de a constitui prin acest Consiliu o instanță de nivel ministerial**, motiv pentru care puterea sa decizională este majoră. Consiliul poate acționa ca instanță comunitară sau ca for interguvernamental. Ca instanță comunitară, reprezentanții statelor membre, odată ce sunt reuniți în cadrul Consiliului, au competența de a decide fără a mai fi necesară o aprobare după procedurile constituționale sau legale naționale, ca în cazul conferințelor interguvernamentale, de exemplu. Însă, remarcăm faptul că natura instituțională a Consiliului în cadrul UE nu împiedică, în cazurile și domeniile care țin mai strâns de competența statelor membre, ca aceste state să hotărască să-și coordoneze acțiunile sub forma unor decizii ale reprezentanților lor reuniți în cadrul Consiliului (că for interguvernamental).

Compoziția Consiliului UE este variabilă, în funcție de problemele care se dezbat pe ordinea de zi. Regăsim astfel trei

---

[1] Prevederile TCE (Tratatul Comunității Europene) și TUE (Tratatul Uniunii Europene) constituie drept pozitiv până la intrarea în vigoare a Constituției europene care se va produce la sfârșitul anului 2006 după ratificarea să de către toate statele membre. După intrarea în vigoare a Constituției, TCE și TUE vor fi abrogate, Constituția preluând cea mai mare parte din prevederile celor două tratate. În această lucrare vom utiliza trimiteri la TCE și TUE, dat fiind faptul că aceste tratate sunt în vigoare și își produc efectele la acest moment, dar totodată vom avea în vedere și proiecția sistemului comunitar în optica Constituției.

componenţe la nivelul Consiliului Uniunii[1], deşi doar două figurează în tratate şi anume Consiliul Afacerilor Generale şi Consiliul Afacerilor Externe:

1. Consiliul general – dezbate problemele generale, care nu au un caracter tehnic limitat la anumite sectoare şi în care guvernele sunt reprezentate de miniştrii de externe

2. Consiliile specializate pe sectoarele acţiunii comunitare (agricultură; probleme economice şi financiare; mediu; transport şi telecomunicaţii; folosirea forţei de muncă şi politica socială; pescuit; industrie şi energie; justiţie, afaceri interne şi protecţie civilă; piaţa internă, consumatori şi turism; cercetare; buget; cultură; dezvoltare; educaţie şi tineret; sănătate) în care guvernele sunt reprezentate de miniştrii din aceste domenii

3. Consiliile conjuncte, numite şi „jumbo" – reunesc miniştrii din mai multe domenii de activitate, când se discută atât aspecte cu caracter general, cât şi aspecte tehnice

Cele mai frecvente sunt consiliile destinate afacerilor generale, agriculturii, economiei şi finanţelor.

Actul final al Conferinţei de la Maastricht prevede participarea miniştrilor de externe şi de finanţe când se iau decizii în materia capitalurilor şi a plăţilor, precum şi în domeniul politicii economice şi monetare. Atunci când se iau decizii în domeniul politicii externe şi de securitate comună, este obligatorie participarea miniştrilor de externe iar când deciziile privesc cooperarea în domeniul justiţiei şi al afacerilor interne este necesară prezenţa miniştrilor de justiţie şi de interne.

Pe lângă aceştia, la reuniunile Consiliului participă de regulă Preşedintele în exerciţiu şi Secretarul General al Consiliului care de cele mai multe ori este însoţit de unul sau mai mulţi Directori Generali. Misiunea Secretarului General al Consiliului, care este o funcţie administrativă, este aceea de a asista preşedinţia UE în conducerea lucrărilor.

Deşi Consiliul se poate reuni în mai multe componenţe, *de jure* există doar un singur Consiliu al Uniunii Europene, indiferent de

[1] A se vedea şi Ovidiu Ţinca, *Drept comunitar general*, ed. A II-a, Editura Didactică şi Pedagogică R.A., 2002, p. 90.

formula în care se ţin şedinţele. Acest lucru este subliniat de diverşi autori sub forma **principiului unicităţii Consiliului Uniunii Europene.**

Problema existenţei unor formule diverse de reunire a Consiliului ridică unele probleme de corelare şi coordonare. Consiliile specializate au tendinţa de a elabora o politică proprie, căutând să-şi conserve o anumită autonomie, ceea ce creează o lipsă de unitate a ansamblului. Astfel au existat contradicţii cu privire la politica agrară comună, politica bugetară sau politica afacerilor externe.

Pentru a rezolva aceste probleme de coordonare s-a evocat uneori ipoteza stabilirii unei compoziţii permanente a Consiliului, ceea ce ar însemna ca fiecare stat membru să desemneze un ministru însărcinat cu afacerile europene care să fie titular permanent în Consiliu. O astfel de soluţie nu a fost încă adoptată, date fiind inconvenientele majore care ar rezulta din îndepărtarea specialiştilor, a miniştrilor specializaţi.

Consiliul se reuneşte la convocarea Preşedintelui, din iniţiativa acestuia sau a unuia dintre membrii săi sau la solicitarea făcută de Comisie. Şedinţele Consiliului nu sunt publice de regulă.

Structuri de lucru ale Consiliului Uniunii Europene

Principalele structuri de lucru sunt Preşedinţia, Comitetul Reprezentanţilor Permanenţi (COREPER) şi Secretariatul General. Organizarea acestora este sumar redată de tratate, fiind dezvoltată în Regulamentul interior, adoptat în virtutea art. 207 pct.3 T.C.E.

Preşedinţia Consiliului UE

Preşedinţia formaţiunilor Consiliului, cu excepţia celei a afacerilor externe, a fost asigurată până la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona(1 decembrie 2009) astfel:

- Pentru o perioada de 18 luni: - de către grupurile predeterminate din 3 state membre: grupurile sunt compuse prin rotaţia egala a statelor, ţinându-se cont de diversitatea şi de echilibrele geografice din cadrul Uniunii.
- pentru o perioadă de 6 luni: - de către fiecare membru al grupului, ceilalţi membri ai grupului acordă asistenţă preşedinţiei pentru toate responsabilităţile care îi revin acesteia, pe baza unui program comun. Membrii grupului pot conveni între ei alte aranjamente.

Consiliul european adoptă cu majoritate calificată o decizie relativă la preşedinţia formaţiunilor Consiliului.

În cadrul Preşedinţiei rotative, care de la 1 decembrie 2009 a fost înlocuită de una permanentă, se remarcă, pe de o parte, tendinţa de a evita ca noii membri să ajungă prea repede la exercitarea acestei funcţii, iar pe de altă parte permitea alternanţa între statele „mari" şi cele „mici".

Preşedintele Consiliului are atât un rol tehnic de pregătire a lucrărilor cât şi un rol activ în procesul de luare a deciziilor. Astfel, preşedintele are următoarele atribuţii:

1. stabileşte calendarul preşedinţiei
2. convoacă Consiliul
3. stabileşte ordinea de zi provizorie (această ordine poate fi schimbată prin votul unanim al membrilor).
4. urmăreşte realizarea consensului în cadrul Consiliului. Preşedintele organizează şi conduce şedinţele Consiliului şi asigură respectarea regulamentului interior
5. semnează actele adoptate de Consiliu şi procesele verbale ale şedinţelor, notifică directivele, deciziile şi regulamentele Consiliului
6. reprezintă Consiliul în relaţiile cu instituţiile comunitare, în special în faţa Parlamentului European
7. conduce acţiunile externe ale Uniunii.

De precizat,aşadar, că potrivit Tratatului de la Lisabona a fost înfiinţată funcţia de Preşedinte permanent al Consiliului Uniunii Europene în care a fost numit(dat fiind faptul că ales nu putem spune că a fost) premierul belgian flamandul Herman van Rompuy.

Comitetul Reprezentanţilor Permanenţi (COREPER)

Acesta asigură prezenţa permanentă a reprezentanţilor statelor membre pe lângă instituţiile comunitare. Comitetul are sarcina de a pregăti lucrările Consiliului şi de a executa mandatele care îi sunt încredinţate de acesta (art. 207 pct. 1 TCE). Toate punctele înscrise pe ordinea de zi a unei reuniuni a Consiliului fac obiectul unei

examinări prealabile din partea COREPER, cu excepția cazurilor când există o decizie contrară.

COREPER este locul unde se dezvoltă un dublu dialog: dialogul între reprezentanții permanenți și dialogul fiecăruia dintre ei cu capitala sa. Reprezentantul permanent este pe de o parte avocatul guvernului său, însărcinat să-și convingă partenerii prin argumente bine fondate de poziția pe care o apără, iar pe de altă parte este avocatul poziției celorlalte state membre și a Comisiei pe lângă propria sa capitală[1].

Reprezentanții permanenți sunt diplomați de carieră iar adjuncții lor provin uneori din ministere tehnice. Deși ca structură există un singur COREPER, acesta se poate reuni la două niveluri: COREPER I și COREPER II. În cadrul COREPER II se reunesc reprezentanții permanenți titulari cu rang de ambasadori, fiind discutate problemele politice cu privire la aspecte instituționale, economice, financiare și de relații externe. COREPER I reunește reprezentanții permanenți adjuncți cu rang de miniștri plenipotențiari și în cadrul lui se discută problemele tehnice. COREPER se reunește săptămânal în fiecare din cele două formule ale sale.

La lucrările COREPER participă și reprezentantul Comisiei, afară de cazul când Consiliul decide altfel. De altfel Comitetul poartă un dialog permanent cu Comisia care are inițiativa legislativă, cu privire la aspectele care vor fi prezentate Consiliului.

Instanță de control politic, COREPER orientează și supervizează lucrările diferitelor grupuri de experți care funcționează în permanență pe lângă Consiliu. El joacă rolul de filtru între diferitele dosare și instanțe care prezintă propuneri Consiliului[2].

COREPER-ul poate constitui grupuri de lucru permanente și ad-hoc care sunt alcătuite din reprezentanți naționali și sunt conduse de reprezentantul statului care asigură președinția Consiliului Uniunii.

---

[1] Guy Isaac, Marc Blanquet, *„Droit Communautaire Général"* 8e édition, Armand Colin, Dalloz, Paris, 2001, p. 52.

[2] *Idem.*

Secretariatul General

Consiliul este asistat de un Secretariat General, plasat sub responsabilitatea unui Secretar General asistat de un Secretar general adjunct însărcinat cu gestiunea Secretariatului General. Aceştia sunt numiţi de Consiliu statuând cu majoritatea calificată (art. 207 pct 2 TCE). În urma Tratatului de la Amsterdam, Secretarul General exercită şi funcţia de Înalt reprezentant pentru politica externă şi de securitate comună.

Secretarul General este asistat de o administraţie de peste trei mii de funcţionari grupată în diverse direcţii care au că misiune asigurarea bunei desfăşurări a lucrărilor Consiliului, programarea reuniunilor, pregătirea proiectului cheltuielilor, gestionarea fondurilor puse la dispoziţia Consiliului, realizarea de interpretări şi traduceri, reproducerea de documente etc.

Alte organe auxiliare al Consiliului Uniunii Europene sunt:

- Comitetul pentru agricultură – pregăteşte lucrările care se referă la politica agricolă comună. El exercită competenţele COREPER în domeniu agricol
- Comitetul economic şi financiar. Înfiinţat prin Tratatul de la Maastricht, s-a numit iniţial Comitetul monetar. Denumirea actuală o poartă din 1999 o dată cu trecerea la cea de a treia etapă a realizării monedei unice. Comitetul supraveghează situaţia monetară şi financiară a statelor membre şi a Comunităţii şi prezintă periodic situaţia Consiliului şi Comisiei. De asemenea el formulează avize la cererea Consiliului, a Comisiei sau din proprie iniţiativă. Este format din câte 2 reprezentanţi ai fiecărui stat membru la care se adaugă 2 reprezentanţi desemnaţi de Comisie şi 2 reprezentanţi ai Băncii Centrale Europene
- Comitetul pentru vize – asistă Consiliul în aplicarea politicii în domeniul vizelor în cadrul cooperării în domeniile justiţiei şi al afacerilor interne, fiind compus din înalţi funcţionari
- Comitetul politic. Este compus din directorii afacerilor politice din Ministerele de Externe ale statelor membre, fiind prevăzut prin Tratatul de la Maastricht (art. J8 par. 5). Comitetul urmăreşte situaţia internaţională în domeniile politicii externe şi de securitate comună; emite avize din proprie iniţiativă sau la cererea

Consiliului; urmăreşte punerea în practică a politicilor convenite, fără a aduce prejudicii competenţelor preşedinţiei Consiliului au Comisiei.

■ diverse Comitete de specialişti care prezintă rapoarte Consiliului în domeniile în care au fost însărcinate. Înainte de a fi trecute pe ordinea de zi a Consiliului rapoartele sunt controlate de COREPER.

Atribuţiile Consiliului Uniunii Europene

În conformitate cu reglementările comunitare Consiliul poate apărea atât în calitate de legislator cât şi ca titular al puterii executive. Art. 202 TCE prevede pentru Consiliul următoarele atribuţii:

■ asigură coordonarea politicilor economice generale ale statelor membre

■ are putere de decizie prin actele pe care este îndrituit să le adopte în vederea realizării obiectivelor stabilite prin Tratat.

■ conferă Comisiei, în actele pe are aceasta le adoptă, competenţa de execuţie a regulilor stabilite de Consiliu. Exercitarea acestei competenţe poate fi supusă unor restricţii proprii. Astfel, Consiliul poate să îşi rezerve, în situaţii speciale, posibilitatea de a exercita direct unele competenţe în materie executivă sau, cu alte cuvinte, de a exercita nemijlocit „puterile de implementare".

Consiliul este principalul legislator comunitar. Art. 207 din Tratatul C.E.(în redactarea stabilită de Tratatul de la Amsterdam) arată situaţiile în care Consiliul acţionează în calitate de legiuitor. Astfel Consiliul are această calitate atunci când el adoptă reguli care sunt legal obligatorii în/sau pentru statele membre, prin intermediul regulamentelor, directivelor, deciziilor-cadru sau deciziilor, pe baza prevederilor pertinente ale Tratatelor, cu excepţia deliberărilor care conduc la adoptarea de măsuri interne, de acte administrative ori bugetare, de acte privind relaţiile interinstituţionale sau internaţionale sau de acte neobligatorii (concluzii, recomandări sau rezoluţii).

Consiliul adoptă acte normative pe baza propunerilor sau recomandărilor Comisiei şi după obţinerea avizului (consultativ sau conform) Parlamentului sau a altor instituţii comunitare prevăzute de Tratate: Curtea de Conturi, BCE, Comitetul economic şi social, Comitetul regiunilor, Curtea de Justiţie.

Dreptul de inițiativă legislativă este rezervat Comisiei. Dat fiind acest lucru, Consiliul poate să ceară Comisiei să întreprindă orice studii pe care le consideră oportune pentru realizarea obiectivelor comune și să-i prezinte orice propuneri adecvate (art. 208 TCE).

Consiliul poate adopta și acte administrative, respectiv regulamente și directive de executare a legislației proprii (acolo unde competențele executive nu au fost delegate Comisiei). Consiliul poate trage la răspundere administrativă guvernele naționale. Astfel el poate să hotărască impunerea de amenzi într-un cuantum determinat, în procedura prevăzută la art. 104 din Tratatul CE privind deficitele publice.

Dată fiind asumarea și a unei sfere executive de către Consiliu, unii autori vorbesc despre o adevărată „putere guvernamentală" care ar fi însușită de această instituție[1]. Consiliul exercită principalele funcții care revin în mod obișnuit guvernării. În materie de **relații externe** autorizează deschiderea negocierilor în vederea încheierii de acorduri internaționale, dă Comisiei mandat de negociere (în virtutea art. 300 din Tratatul CE) și la termenul prevăzut încheie acordurile internaționale; în marile incinte internaționale (ONU, FMI ...) prin vocea președintelui său exprimă poziția Comunității; joacă un rol specific în negocierile de aderare la Comunitate. În materie **bugetară** Consiliul definitivează proiectul de buget pe baza propunerilor prezentate de Comisie și participă alături de Parlament la adoptarea să (art. 203 din Tratatul CE). În cadrul politicii agricole comune acordă ajutoare, iar în domeniul politicii economice poate să adreseze recomandări statelor membre și să stabilească măsuri de asistență. De asemenea Consiliul este îndreptățit să ia măsuri și să întreprindă „acțiuni specifice" sau „acțiuni de încurajare" în diferite domenii (cooperare în materie de educație – art. 149 TCE; politica de formare profesională – art. 150 TCE; protejarea și ameliorarea sănătății umane – art. 152 TCE; asigurarea condițiilor necesare competitivității industriei – art. 157 TCE etc).

Consiliul are o *competență generală* de a adopta actele menționate de art. 249 TCE (regulamente, directive, decizii, recomandări). Doar în cazul în care este expres prevăzut în Tratat, Consiliul adoptă

[1] A se vedea în acest sens Guy Isaac, Marc Blanquet – *op. cit.*, p. 57.

acte de natură determinată – directive sau decizii (art. 119 par. 2); numai directive (art 137 par. 2) sau numai decizii (art. 104 par. 6, 9, 11, 12).

În decursul timpului au existat controverse cu privire la competența Consiliului de a coordona politicile economice generale ale statelor membre. Această competență revenea tradițional statelor ca un atribut important al suveranității acestora. De altfel, până la începutul anilor '90 s-a considerat că „politicile economice trebuie coordonate de statele membre și nu de Comunitate". În urma negocierilor desfășurate în cadrul Conferinței Interguvernamenale de la Maastricht din decembrie 1991 s-a convenit asupra „instaurării unei politici economice fondată pe coordonarea strânsă a politicilor economice ale statelor membre", un rol important în acest sens avându-l Consiliul de miniștri. Vor spori atribuțiile acestui Consiliu în privința coordonării politicilor economice, dar, în continuare se observă că în mare parte dreptul de decizie în elaborarea și promovarea acestor politici „rămâne în competența statelor membre"[1].

Ca o concluzie, observăm că deși Consiliul deține esența puterii de decizie – atât în domeniul legislației comunitare, cât și în cel al punerii în aplicare a acesteia – acest monopol tinde să scadă sub presiunea Parlamentului European[2]. Este interesant faptul că, prin proiectul din 1984 asupra Uniunii Europene, Parlamentul European s-a pronunțat pentru transformarea Consiliului într-un organ permanent al Uniunii care să aibă statutul unei a doua camere legislative.

Trebuie să precizăm că **urmare a Tratatului de la Lisabona s-au stabilit următoarele:**

Consiliul se reunește la convocarea președintelui sau, la inițiativa acestuia, a unuia dintre membrii săi ori a Comisiei.

Consiliul ține ședințe publice atunci când deliberează și votează un proiect de act legislativ. În acest scop, fiecare sesiune a Consiliului este divizată în două părți, consacrate deliberărilor asupra actelor legislative ale Uniunii și respectiv asupra activităților nelegislative.

---

[1] Dumitru Mazilu, *Integrarea Europeană. Drept comunitar și instituții europene*, Ediția a II-a, Ed. Lumina Lex, București, 2004, p. 117.

[2] Ovidiu Ținca – *op. cit.*, p. 96, 97.

În ceea ce privește competențele Consiliului, acestea sunt:

• exercitarea unei puteri legislative împreuna cu Parlamentul European, în majoritatea cazurilor urmând procedura legislativă obișnuită sau procedura legislativă specială;

• asigurarea coordonării politicilor economice generale ale statelor membre

• constituirea, împreuna cu Parlamentul european, a autorității bugetare care decide bugetul Uniunii Europene;

• încheierea, în numele Uniunii europene, a acordurilor internaționale între acesta și unul sau mai multe state sau organizații internaționale

• asigurarea coordonării activităților statelor membre și adoptarea masurilor în domeniul cooperării polițienești și judiciare în materie penală;

• definirea și aplicarea politicii externe și de securitate comuna (PESC) pe baza orientărilor generale definite de Consiliul european.

*

* *

Față de cele mai sus analizate rezultă:

Consiliul Uniunii Europene (numit deseori Consiliul sau Consiliul de miniștri) nu este același lucru cu Consiliul european. **Consiliul european a apărut pe cale neconvențională**, originile sale provenind din conferințele la nivel înalt la care participau șefii de state și de guverne din statele membre ale Comunității Europene. Spre deosebire de acesta, **Consiliul Uniunii Europene a apărut pe cale convențională**, fiind înființat prin Tratatele instituind Comunitățile europene.

Prima reuniune a șefilor de state și de guverne a avut loc în februarie 1961 la Paris și a fost consacrată inițiativei de a da naștere **planului Fushe** care urmărea o aprofundare a procesului de integrare europeană. Din păcate eșecul planului a dus la o întrerupere a acestui gen de întâlniri până în mai 1967 când liderii statelor din Comunitate s-au reunit pentru a aniversa 10 ani de la semnarea Tratatului de la Roma. După această dată, acest tip de întâlniri la vârf au continuat,

cu o oarecare regularitate până în 1973 când în întâlnirea de la Copenhaga, în comunicatul final s-a regăsit un text care menționa posibilitatea instituționalizării acestui tip de întâlniri.

Însă consacrarea juridică (oficializarea) a Consiliului European va fi făcută abia prin Actul Unic European (A.U.E) semnat în 1986 și intrat în vigoare la 1 ianuarie 1987, în care se menționa: Consiliul European reunește șefii de stat sau de guvern ca și pe Președintele Comisiei Comunității Europene. Prin această formulă se confirma oficial participarea Comisiei Europene la reuniunile Consiliului European.

Instituționalizarea Consiliului European s-a făcut prin Tratatul cu privire la Uniunea Europeană de la Maastricht (intrat în vigoare în noiembrie 1993). În acest Tratat se realizează o definire foarte concisă a misiunilor Consiliului European: „dă Uniunii Europene impulsurile necesare dezvoltării sale și definește orientările politice generale, dezbate asupra marilor orientări de politică economică ale statelor membre și definește principiile și orientările generale de politică externă și de securitate comună". Consiliul European păstrează o relație strânsă cu Parlamentul European, instituția având obligația ca după fiecare reuniune să înainteze un raport Parlamentului; de asemenea Parlamentului îi este înaintat și un raport anual privind progresele realizate de Uniune pe calea integrării. Președinția Consiliului European este asigurată de către șeful de stat sau/și de guvern care asigură președinția Consiliului Uniunii Europene, realizându-se astfel coerența între lucrările Consiliului Uniunii Europene și cele ale Consiliului European.

Consiliul European are în componența sa șefii de stat și de guvern din statele membre. Spre deosebire de acesta Consiliul UE (Consiliul de Miniștri) are în componența sa miniștrii afacerilor de externe (în cadrul Consiliului General) și/sau miniștrii de resort (în cadrul Consiliilor specializate). Cu toate acestea Consiliul Uniunii Europene se poate întruni în mod excepțional la nivelul șefilor de state și guverne (de exemplu în domeniul politicii monetare deciziile cele mai importante legate de moneda unică).

1.3. PARLAMENTUL EUROPEAN

Parlamentul european exercită, împreună cu Consiliul, funcțiile legislativă și bugetară. El exercită funcții de control politic și consultative conform condițiilor prevăzute în tratate. Alege președintele Comisiei europene.

Structura Parlamentului european

Parlamentul european este compus din reprezentanții cetățenilor Uniunii. Numărul acestora nu depășește 750, plus președintele, adică în total 751 de fotolii, repartizate între statele membre.

Reprezentarea cetățenilor urmează principiul proporționalității descrescătoare:

- ***un prag minim:*** unui stat membru i se atribuie minimum 6 mandate;
- ***un prag maxim***: unui stat membru nu i se pot atribui mai mult de 96 mandate;

Consiliul european adopta în unanimitate, la inițiativa Parlamentului european și cu aprobarea acestuia, o decizie prin care este fixată structura Parlamentului european:

Propunere pentru Parlamentul european pentru legislatura 2009-2014

STATE MEMBRE	MANDATE
Germania	96
Franța	74
Italia, Regatul-Unit	73
Spania	54
Polonia	51
România	33
Olanda	26
Belgia, Grecia, Ungaria, Portugalia, Republica Cehă	22
Suedia	20
Bulgaria	18
Austria	19
Danemarca, Finlanda, Slovacia	13

Irlanda, Lituania	12
Letonia	9
Slovenia	8
Cipru, Estonia, Luxemburg, Malta	6

Cei 33 europarlamentari români declarați învingători la alegerile din 7 iunie 2009 . PSD Adrian Severin, Rovana Plumb, Ioan Mircea Paşcu, Silviu Ticău, Daciana Sârbu, Corina Creţu, Victor Boştinaru, Cătalin Ivan, Ioan Enciu şi Vasilica Viorica Dănilă. PC Sabin Cutaş. PDL Theodor Stolojan, Monica Macovei, Traian Radu Ungureanu, Cristian Preda, Marian-Jean Marinescu, Iosif Matula, Sebastian Bodu, Petru Luhan, Rareş Niculescu şi Oana Elena Antonescu. PNL Norica Nicolai, Adina Vălean, Renate Weber, Ramona Mănescu şi Cristian Busoi. UDMR Laszlo Tokeş, Iuliu Winkler şi Sogor Csaba. PRM Corneliu Vadim Tudor, Gigi Becali şi Cristian Claudiu Tanasescu. INDEPENDENŢI Elena Băsescu.

Alegerea Parlamentului european

Membrii Parlamentului european sunt aleşi prin sufragiu universal direct, liber şi secret, pentru un mandat de 5 ani.

Parlamentul european elaborează un proiect în vederea stabilirii dispoziţiilor necesare pentru a permite alegerea membrilor săi prin sufragiu universal direct, urmând o procedură uniformă în toate statele membre sau conform unor principii comune tuturor statelor membre.

Consiliul, statuând în unanimitate conform unei proceduri legislative speciale şi după aprobarea Parlamentului european care se pronunţă cu majoritatea membrilor săi, stabileşte dispoziţiile necesare. Aceste dispoziţii intră în vigoare după aprobarea lor de către statele membre, conform regulilor constituţionale respective.

Sesiunile Parlamentului european

Sesiunea anuală: Parlamentul european ţine o sesiune anuală. El se reuneşte în mod automat în cea de-a doua marţi a lunii martie, la Strasbourg. În practică, nu se reuneşte decât o săptămână pe lună.

Sesiunea extraordinară: Parlamentul european se reunește în sesiune extraordinara la Bruxelles (Belgia), la cererea majorității membrilor care îl compun, a Consiliului sau a Comisiei.

Parlamentul european ține ședințe publice atunci când deliberează și votează asupra unui proiect de act legislativ.

Cu excepția unor dispoziții contrare stipulate în tratate, Parlamentul european decide cu majoritatea sufragiilor exprimate.

Organizarea Parlamentului European

Parlamentul european își alege, din rândul membrilor săi, președintele și biroul.

Actualul președinte este Jerzy Buzek ales la data de 14 iulie 2009.

Fixează statutul și condițiile generale de exercitare a funcțiilor membrilor săi, după avizul Comisiei europene și cu aprobarea Consiliului. El își hotărăște regulamentul intern cu majoritatea membrilor care îl compun.

El determină modalitățile prin care își exercită dreptul de anchetă, după aprobarea Consiliului și a Comisiei.

Comisia europeană:

- poate asista la toate ședințele Parlamentului european;
- este audiată de Parlamentul european la cererea sa;
- răspunde oral sau în scris la întrebările care îi sunt puse de către Parlamentul european sau membrii acestuia.

Consiliul european și Consiliul Uniunii Europene sunt audiate de către Parlamentul european în condițiile prevăzute de regulamentul intern al Consiliului european și al Consiliului UE.

Parlamentul european și Consiliul UE stabilesc pe calea regulamentelor conform procedurii legislative ordinare, fixează statutul partidelor politice la nivel european și în special regulile cu privire la finanțarea acestora.

Competențele Parlamentului european:

- Să exercite o putere legislativă, concomitent cu Consiliul, în majoritatea cazurilor, urmând procedura legislativă ordinară, procedura legislativă specială, aprobarea sau consultarea.

• Să constituie, împreuna cu Consiliul, autoritatea bugetară care hotărăşte bugetul Uniunii europene.

• Să aleagă preşedintele Comisiei europene.

• Să voteze o moţiune de cenzură asupra gestionarii Comisiei, care, dacă este adoptată, provoacă demisia Comisiei.

• Să ceară Comisiei europene, cu majoritatea membrilor săi, să supună orice propunere adecvată asupra acelor chestiuni care îi par să necesite elaborarea unui act al Uniunii în vederea aplicării tratatelor. Dacă Comisia nu supune nici o propunere, comunică motivele Parlamentului european.

• Să procedeze, în şedinţă publică, la discutarea raportului general anual care îi este supus de către Comisia europeană.

• Să constituie, la cererea unei pătrimi a membrilor săi, o comisie temporară de anchetă pentru a examina, fără prejudicierea atribuţiilor conferite prin tratate altor instituţii sau organe, alegaţiile de infracţiune sau de proastă administrare în aplicarea dreptului Uniunii.

• Să aleagă mediatorul european.

Mediatorul european

Mediatorul european, funcţie înfiinţată în1992 prin Tratatul de la Maastricht, este ales după fiecare alegere a Parlamentului european pe durata legislaturii. Mandatul său poate fi reînnoit. El îşi exercită funcţiile în deplină independenţă. În îndeplinirea datoriilor sale, nu solicită, nici nu acceptă instrucţiuni din partea nici unei instituţii, organ sau organism. La 1 aprilie 2003 a fost ales prof.P.Nikiforos Diamandouros, a cărui mandat a fost reânoit în 2009 pentru încă o legislatură.

Mediatorul este abilitat:

• să primească reclamaţii din partea oricărui cetăţean al Uniunii sau din partea oricărei persoane fizice sau morale cu reşedinţa ori având dreptul de şedere într-unul din statele membre, reclamaţii vizând cazuri de proastă administrare în activitatea instituţiilor, organelor sau organismelor Uniunii, cu excepţia Curţii de justiţie a Uniunii europene în exercitarea funcţiilor sale jurisdicţionale. El instrumentează aceste reclamaţii şi redactează un raport pe marginea lor;

• să procedeze la acele anchete pe care le consideră justificate, fie din proprie inițiativa, fie pe baza reclamațiilor care i-au fost prezentate în mod direct ori prin intermediul unuia dintre membrii Parlamentului european, în afară de cazul în care faptele declarate fac sau au făcut obiectul unei proceduri jurisdicționale.

În situația în care mediatorul a constatat un caz de proastă administrare, el sesizează instituția, organul sau organismul în cauză, care dispune de un termen de 3 luni pentru a-și comunica poziția. Mediatorul transmite apoi un raport Parlamentului european și instituției în cauză. Persoana care a depus plângerea este informată în legătură cu rezultatul acestor anchete.

În fiecare an, mediatorul prezintă un raport Parlamentului european asupra rezultatelor anchetelor sale.

1.4. Înaltul reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate

Înaltul reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate **conduce politica externă și de securitate comuna (PESC) a Uniunii.** El contribuie prin propunerile sale la elaborarea acestei politici și o execută în calitatea sa de mandatar al Consiliului. El acționează în același sens în ceea ce privește politica europeană de securitate și de apărare (PESD).

Numirea Înaltului reprezentant

El este numit de către Consiliul european, care decide cu majoritate calificată, cu acordul președintelui Comisiei europene, pentru un mandat de 5 ani. Consiliul european poate pune capăt mandatului său după aceeași procedură.

Recent în acord cu Comisia Europeană, Consiliul a numit-o pe dna.Catherine Ashton, fost comisar pentru comerț,în vârstă de 53 de ani în această funcție cu precizarea că va ocupa și funcția de vicepreședinte al viitoarei Comisii Europene. Numirea a devenit oficială odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona la 1 decembrie.

Funcțiile Înaltului reprezentant

Înaltul reprezentant:

- prezidează, în cadrul Consiliului, **Consiliul pentru afaceri externe** care reunește toți miniștrii afacerilor externe ai Uniunii
- este unul dintre vice-președinții Comisiei europene
- participă la lucrările Consiliului european

Atribuțiile Înaltului reprezentant

- să vegheze la unitatea, coerența și eficacitatea activității externe a Uniunii
- să contribuie, prin propunerile sale, la elaborarea PESC și să asigure procesul de aplicare a deciziilor adoptate de către Consiliul european și Consiliu
- să reprezinte Uniunea în problemele care țin de PESC. El conduce, în numele Uniunii, dialogul politic cu terții și exprimă poziția Uniunii în organizațiile internaționale și în cadrul conferințelor internaționale
- să sesizeze Consiliul în privința oricărei chestiuni care ține de PESC și să supună inițiative sau propuneri Consiliului. În cazurile care necesita o decizie rapidă, el convoacă, fie din oficiu, fie la cererea unui stat membru, într-un interval de 48 de ore sau, în caz de necesitate absolută, într-un interval mai scurt, o reuniune extraordinară a Consiliului
- să execute, împreună cu statele membre, PESC, utilizând mijloacele naționale și pe cele ale Uniunii
- să consulte în mod regulat Parlamentul european asupra principalelor aspecte și opțiuni fundamentale ale PESC și ale PESD, veghind ca obiectivele sale să fie luate în considerare conform legii și să-l informeze în legătura cu evoluția acestor politici.

În îndeplinirea mandatului său, Înaltul reprezentant se sprijină pe un serviciu european pentru activitate externă.

BCU IAȘI - BIBLIOTECA CENTRALĂ UNIVERSITARĂ

§ 2. Structurile administrative

2.1. Comisia Europeană

2.1.1. Istoric

Comisia Europeană este o instituție principală a Uniunii Europene care, alături de Consiliul UE și de Parlamentul European alcătuiește « triunghiul instituțional » de decizie la nivel comunitar. La origini, cele trei Comunități Europene (CECO, CEE și CEEA) aveau Comisii separate[1] (pentru CECO ea se numea *Înalta Autoritate* iar pentru celelalte două comunități *Comisii*). La 10 august 1952, Înalta Autoritate, prezidată de Jean Monet, și-a început prima ședință la Luxembourg.

În urma Tratatului de fuziune de la Bruxelles din 1965 cele trei Comisii se unifică într-o singură « Comisie a Comunităților Europene » (art. 9). O serie de dificultăți au trebuit surmontate înainte de a se ajunge la semnarea tratatului care a realizat unificarea executivelor. Primul privea puterile viitoarei Comisii executive unificate: vor fi ele aliniate la cele ale Înaltei Autorități a CECO, executivul cel mai independent de state, după textul tratatelor, sau la cele ale Comisiilor Pieței Comune sau Euroatomului? De fapt, dezbaterea era pur teoretică: practica a arătat că cel mai important dintre executivele comunitare era Comisia Pieței Comune însă atenția orientată către considerații juridice formale sublinia cel puțin persistența reticențelor politice. S-au mai ridicat și alte probleme precum cele cu privire la numărul comisarilor și sediului instituției, modul de numire a membrilor Comisiei unice etc. Tratatul de fuziune stipulează independența Comisiei față de guvernele statelor membre, dar stabilește răspunderea politică a acesteia față de Parlamentul European, care poate adopta o moțiune de cenzură împotriva ei.

Actul Unic European, intrat în vigoare la 1 iulie 1987, conferă Comisiei dreptul exclusiv de inițiativă pentru toate problemele

---

[1] Înalta Autoritate era reglementată de art. 8-19 din Tratatul CECO, iar celelalte două comisii de către art. 4, 155-163 din Tratatul CEE, respectiv art. 124-135 din Tratatul CEEA.

comune care necesită legiferare şi îi atribuie competenţe executive lărgite. De asemenea se întăreşte autoritatea preşedintelui şi se stabileşte învestirea acestuia de către Parlament.

După intrarea în vigoare a Tratatului de la Maastricht denumirea cel mai frecvent folosită este aceea de « Comisia Europeană ». Prin acest tratat Comisia Europeană îşi păstrează monopolul propunerilor pentru treburile comunitare, dar dreptul său de iniţiativă este limitat în alte domenii; mandatul va fi prelungit de la patru la cinci ani pentru a coincide cu mandatul Parlamentului. Comisia va beneficia de o „dublă învestitură democratică", aceea a guvernelor responsabile înaintea parlamentelor lor naţionale şi aceea a Parlamentului European ales (până la intrarea în vigoare a Tratatului de la Maastricht fiecare stat îşi propunea comisarul – sau comisarii săi – iar ceilalţi membri îl confirmau prin acordul lor, procedura fiind practic interguvernamentală).

Prin Tratatul de la Amsterdam, Comisia a rămas cu aceleaşi atribuţii, modificările aduse de tratat nefiind esenţiale, astfel:

- în privinţa cooperării în domeniul justiţiei şi al afacerilor interne, prerogativa unor iniţiative, care la momentul respectiv erau exercitate împreună cu statele membre, îi rămâne în exclusivitate;
- în domeniul „cooperării intensificate", în cadrul CE, Comisia deţine monopolul iniţiativei, pe care nu o împarte cu statele membre;
- s-a întărit poziţia preşedintelui Comisiei.

Tratatul de la Nisa şi Tratatul de la Lisabona stabilesc noi coordonate din perspectiva lărgirii substanţiale a Uniunii Europene de la 15 la 27 de state. Toate acestea le vom analiza în cele ce urmează, încercând să realizăm o fotografie a prezentului şi să conturăm perspectivele de viitor.

2.1.2. Structura Comisiei Europene (statică şi dinamică)

În general se apreciază că această Comisie Europeană este compusă din două mari tipuri de structuri: structura statică (organizatorică) – formată din Colegiul, Portofoliile, Cabinetele, Direcţiile Generale şi Serviciile şi structura dinamică (funcţională) – care descrie modul de funcţionare al acestor structuri, precum şi

activitatea serviciilor speciale constituite de Comisie pentru îndeplinirea unor sarcini ad-hoc (aşa-numitele „task-force").

Mai întâi, pentru a ne delimita sfera de analiză, trebuie să explicăm noţiunea de „structură". Prin definiţia clasică a structurii, etimologic, înţelegem felul în care toate elementele unui ansamblu, unui sistem sunt organizate între ele. Deci, structura nu poate fi concepută decât ca un raport între întreg şi parte. Întregul este Comisia Europeană, privită în ansamblu. Părţile componente le vom structura la două niveluri: un prim nivel pe care îl putem considera un nivel static care presupune inventarierea şi identificarea elementelor de structură, a sub-sistemului format din unităţile administrative; şi un al doilea nivel pe care îl vom numi dinamic, prin care se arată mecanismul, sistemul de relaţii între unităţile constituente[1].

Structura statică

Structura statică a Comisiei Europene la această dată nu este una imuabilă. Această structură existentă la un moment dat reprezintă de fapt o aşezare de elemente care încearcă să se adapteze funcţiilor permanent în mişcare, dinamice ale Comisiei, funcţii care la rândul lor suferă o serie de modificări de-a lungul timpului.

COLEGIUL COMISIEI[2]

La început Înalta Autoritate a Comunităţii Europene a Cărbunelui şi Oţelului (CECO) era compusă din 9 membrii al căror statut echivala cu al actualilor Comisari europeni. Dar, la acea vreme portofoliile lor nu erau asemănătoare cu portofoliile ministeriale. Se remarcă faptul că, încă de la început, din 1952 acest tip de organizare a avut la bază un principiu care se aplică şi astăzi şi anume **principiul colegialităţii**.

O organizare similară a avut şi Comisia Comunităţii Economice Europene (CEE) încă din 1958, sarcinile ei fiind divizate în 9 sectoare – 8 sectoare tehnice şi unul administrativ –, fiecare sector

[1] A se vedea şi Dumitru Mazilu, *Integrarea europeană. Drept comunitar şi instituţii europene*, Ediţia a II-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2004, p. 122

[2] Colegiul este o formă de lucru a Comisiei fiind format din totalitatea comisarilor.

fiind condus de un grup format din 3-4 Comisari, deci tot o structură dominată de principiul colegialității.

Această schemă de organizare reprezenta de fapt un compromis între două teze: pe de o parte **teza strictei colegialități**, în sensul că decizia se pregătea, se adopta și se urmărea numai și numai în cadrul Colegiului[1] și, pe de altă parte **teza partajului de atribuții** potrivit căreia fiecare membru al Comisiei își asumă o responsabilitate particulară într-un anume sector[2]. Președintele Comisiei se bucură de o putere discreționară în atribuirea sarcinilor către comisari, conform actului final al Conferinței de la Amsterdam.

Originalitatea acestei instituții comunitare rezidă și în aceea că încă de la începuturile sale, Comisia a fost gândită ca o **administrație de misiune**, adică o administrați de concepție, această noțiune fiind în opoziție cu cea de **administrație de gestiune** specifică la nivel național. Prin **administrație de misiune** înțelegem o administrație care se adaptează pentru rezolvarea unei anumite probleme la un moment dat și într-un anumit loc în cadrul unei structuri strict specializate. De altfel, ideea de colegialitate nu era posibilă decât într-o astfel de concepție care redă menirea instituției și misiunile sale. Așa se explică de ce fondatorii Comunității Europene nu au optat pentru o construcție cu structură verticală, așa cum este situația în administrațiile naționale unde avem o ierarhie piramidală, ci au dat prioritate unei structuri orizontale circumscrise principiului colegialității.

Treptat, în cadrul Comisiei s-a făcut translația spre **amplificarea activităților de gestiune.** Astfel, pe la sfârșitul anilor 60 s-a făcut simțit din ce în ce mai mult rolul Comisiei de a gestiona politicile de competență comunitară. Acest lucru a dus inevitabil la apariția unui aparat administrativ amplu, destul de greoi. S-a pus întrebarea dacă schema de organizare a structurilor Comisiei a fost profund originală sau dacă au existat surse de inspirație în administrația vreunei țări

---

[1] Art. 219 și 213 T.C.E. prevăd că deciziile Comisiei sunt adoptate prin votul majorității simple a membrilor săi.

[2] În sectoarele sau domeniile respective, comisarii europeni întocmesc proiecte pe care le prezintă Comisiei, iar odată adoptate le susțin în fața Consiliului și apoi urmăresc aplicarea lor.

membre a Uniunii. În realitate se găsesc asemenea asemănări. Se afirmă şi astăzi că încă de la început Comunitatea Europeană a Cărbunelui şi Oţelului ca mod de administrare nu era altceva decât o transpunere la nivel european a structurii Comisariatului francez al Planului.

Aşadar, concepută ca o administraţie de misiune iniţial, dar evoluând spre o administraţie de gestiune, Comisia Comunităţii Economice Europene a devenit apoi Comisia Comunităţii Europene ca unic organism pentru toate cele trei comunităţi care au existat iniţial. Influenţele au fost nu numai din administraţia franceză ci şi din administraţia germană, apreciată ca fiind mai suplă, mai lejeră, cu o infrastructură mai redusă. Putem aprecia faptul că, Comisia a împrumutat direct de la administraţia germană modul de organizare. Modelul inspirat de administraţia germană a suferit în timp şi influenţe franceze care se reflectă mai cu seamă în gradul accentuat, sporit de integrare verticală.

Procedura de desemnare a preşedintelui Comisiei şi a membrilor acesteia.

Art. 214 paragraful 2 din Tratatul instituind Comunitatea Europeană (TCE), modificat prin Tratatul de la Nisa şi Tratatul de la Lisabona, reglementează procedura de desemnare a preşedintelui Comisiei şi a membrilor acesteia. Astfel, Consiliul, reunit în prezenţa şefilor de stat şi de guvern, hotărând printr-o majoritate calificată, va numi persoana pe care intenţionează să o numească Preşedinte al Comisiei Europene; nominalizarea trebuie să fie aprobată de Parlamentul European. Consiliul, hotărând prin majoritate calificată şi prin acordul comun cu Preşedintele nominalizat, va adopta lista cu celelalte persoane pe care intenţionează să le numească ca membrii ai Comisiei, în concordanţă cu propunerile făcute de către fiecare stat membru. Preşedintele şi ceilalţi membrii ai Comisei astfel nominalizaţi, în bloc, vor fi supuşi votului de aprobare al Parlamentului European. După aprobarea de către Parlamentul European, Preşedintele şi ceilalţi membrii ai Comisiei vor fi învestiţi de către Consiliu care va hotărî prin majoritate calificată.

Trebuie subliniat faptul că inițial, prin Tratatul de la Paris din 1952 și cel de la Roma din 1957, Parlamentul European nu avea nici un fel de competențe în desemnarea Comisiei. Abia din 1983 Biroul lărgit al Parlamentului va juca un dublu rol în desemnarea Comisiei: 1. consultarea în privința numirii Președintelui Comisiei; 2. după desemnarea întregii Comisii, Președintele acesteia făcea o declarație în fața Parlamentului urmată de un vot al euro-deputaților.

Prin Tratatul de la Maastricht Președintele Comisiei era desemnat în urma **consultării** Parlamentului European. Președintele Comisiei trebuie să fie acum **consultat** pentru desemnarea celorlalți membrii ai Comisiei. Învestirea întregului Colegiu avea loc după un **vot de aprobare** în Parlament, dându-se astfel o încărcătură politică mai mare Comisiei.

Prin Tratatul de la Amsterdam din 1997 se face un pas înainte stabilindu-se că Parlamentul European trebuie **să aprobe** oficial numirea Președintelui Comisiei și nu să dea doar un vot consultativ cum era prevăzut în Tratatul de la Maastricht. Pe de altă parte acum Președintele Comisiei participă efectiv la numirea și desemnarea colegilor săi.

Prin urmare, o dată cu trecerea timpului s-a manifestat tendința de consolidare a rolul Parlamentului în desemnarea Președintelui și a Comisiei în ansamblu.

În ceea ce privește **criteriile de desemnare a membrilor Comisiei**, acestea se regăsesc în Protocolul anexă la TCE nr. 10, cu privire la extinderea Uniunii Europene, adoptat în 2001 la Nisa:

1. membrii comisiei sunt aleși în raport de competența lor generală și de posibilitatea de oferire a tuturor garanțiilor de independență dintre cetățenii naționali ai statelor membre.

2. membrii Comisiei sunt selectați conform unui sistem de rotație egală între statele membre, pe baza următoarelor principii:

a) statele membre sunt cu strictețe tratate în mod egal în ceea ce privește determinarea ordinii succesiunii și a duratei prezenței reprezentanților lor în cadrul colegiului; în consecință, diferența dintre numărul total de mandate deținute de reprezentanții a două state membre date nu poate fi niciodată mai mare de unu;

b) sub rezerva lit a), fiecare din colegiile succesive este constituit astfel încât să reflecte în mod satisfăcător evantaiul demografic şi geografic al tuturor statelor membre ale Uniunii.

După aprobarea colegiului, preşedintele numeşte vicepreşedinţii dintre membrii Comisiei (art. 217 pct. 3 TCE).

Prin Tratatul de la Maastricht durata mandatului comisarilor europeni a fost prelungit de la 4 la 5 ani, pentru a coincide cu mandatul Parlamentului, durată menţinută şi după Lisabona. Mandatul poate fi reînnoit.

Încă de la începuturi, o dispută aprinsă la nivelul statelor membre s-a manifestat cu privire la numărul comisarilor europeni. Când comunitatea cuprindea numai şase membri, numărul comisarilor era de nouă; în Europa „celor 9" numărul lor s-a ridicat la 13 (la 1 ianuarie 1973) şi la 17 în Europa „celor 12", pentru ca din ianuarie 1995 numărul lor să fie de 20. Numărul membrilor Comisiei putea fi modificat de Consiliu prin unanimitate de voturi. Numărul comisarilor europeni a variat în funcţie de numărul statelor membre ţinând cont de regula că fiecare stat membru era îndrituit să numească maxim doi comisari şi minim unul. În practică însă au fost stabilite câte două locuri de comisari pentru statele mari (Franţa, Germania, Italia, Marea Britanie, Spania) şi câte unul pentru cele 10 state mai mici. Din totdeauna a existat o dispută cu privire la numărul comisarilor, opinia publică considerând că numărul acestor comisari este prea mare ceea ce dăunează omogenităţii şi eficacităţii Comisiei, diminuează capacitatea sa de decizie şi de funcţionare, ameninţă prestigiul şi autoritatea, întăreşte caracterul birocratic. În realitate însă, problema numărului comisarilor nu este doar o problemă de management public ci mai degrabă o problemă politică.

În perspectiva aderării unor noi state s-a căutat o soluţie de compromis între numărul statelor membre şi numărul comisarilor. Din mai 2004 Uniunea Europeană număra 25 de state. Noua Comisie europeană care şi-a început mandatul în noiembrie 2004 numără 25 de comisari europeni, câte unul pentru fiecare stat membru, iar după aderarea României şi Bulgariei, 27 de comisari europeni care vor fi aleşi până la sfârşitul acestui an. Preşedintele Comisiei a fost reales José Manuel Durão Barroso, fost premier al Portugaliei şi care îl

succeda lui Romano Prodi, fost premier al Italiei. Acesta este ajutat de cinci vicepreşedinţi.

În ceea ce priveşte statutul comisarilor euroi, pe perioada mandatului aceştia nu au dreptul să desfăşoare o altă activitate profesională remunerată sau nu. Atunci când sunt instalaţi în funcţie, comisarii îşi iau un „angajament solemn să respecte, pe durata mandatului şi după încetarea acestuia, obligaţiile care decurg din sarcina lor, în special obligaţia de onestitate şi de prudenţă în a accepta, după încetarea mandatului anumite funcţii sau avantaje". În cazul încălcării acestui angajament, Consiliul are obligaţia să sesizeze Curtea de Justiţie, care poate pronunţa: a) demiterea din funcţie sau – dacă i-a încetat mandatul, b) decăderea din dreptul de pensie. Pe timpul exercitării mandatului, membrii Comisiei trebuie să acţioneze independent, neacceptând instrucţiuni din partea guvernelor sau a altor organisme. Ei sunt datori să se abţină de la orice acte incompatibile cu funcţia ce li s-a încredinţat.

Comisia este independentă faţă de statele membre ale Uniunii, lucru stipulat încă prin Tratatul de la Roma din 1957 (art. 10). Independenţa Comisiei decurge atât din procedura de desemnare a Comisarilor cât şi din principiul colegialităţii care impune că deciziile să fie luate de colectiv, ele neputând fi imputabile membrilor săi luaţi individual.

Comisia, în calitate de colegiu, răspunde politic în faţa Parlamentului European. Parlamentul European poate adopta o moţiune de cenzură împotriva Comisiei. Dacă o astfel de moţiune este adoptată, comisarii europeni sunt obligaţi să-şi dea demisia în bloc. Este reflectat astfel **principiul solidarităţii** care îi uneşte pe membrii Colegiului în jurul programului Comisiei şi a Preşedintelui care a intervenit în desemnarea lor.

Mandatul comisarilor poate înceta la expirarea mandatului, prin deces, moţiune de cenzură a Parlamentului, demisie voluntară sau demitere din oficiu. În cazul decesului sau al demisiei voluntare, comisarul respectiv va fi înlocuit pe durata rămasa a mandatului de un nou membru numit de Consiliu, de comun acord cu preşedintele Comisiei, după consultarea Parlamentului, dacă Consiliul nu decide în unanimitate că nu este necesară înlocuirea (art. 215 TCE).

Un membru al Comisiei trebuie să-şi prezinte demisia dacă preşedintele, după aprobarea colegiului, i-a cerut acest lucru (art. 217 pct. 4 TCE).

În caz de demisie din oficiu, membrii Comisiei rămân în funcţie până când sunt înlocuiţi sau până când Consiliul decide că nu este necesară înlocuirea lor. Demiterea din oficiu intervine ca sancţiune şi nu poate fi propusă de statele membre, chiar dacă i-ar privi pe reprezentanţii proprii. Poate fi cerută numai de către Comisie în ansamblul ei ori de către Consiliu. În oricare din cele două situaţii pronunţarea revine în competenţa Curţii Europene de Justiţie[1].

*

* *

Recapitulând sintetic modificările făcute prin Tratatul de la Lisabona, reţinem următoarele:

Rolul Comisiei europene: Comisia europeană are drept misiune principală promovarea interesului general al Uniunii europene. Ea ia iniţiativele potrivite în acest scop.

Comisia europeană are iniţiativa legislativă: un act legislativ al Uniunii nu poate fi adoptat decât la propunerea acesteia , în afară de cazurile în care tratatele dispun în alt mod. Celelalte acte sunt adoptate la propunerea ei atunci când tratatele prevăd acest lucru.

Structura Comisiei europene: Comisia europeană are sediul la Bruxelles. Structura Comisiei europene este următoarea:

Până la 31 octombrie 2014

Comisia europeană este compusă din câte un resortisant din fiecare stat membru, inclusiv preşedintele şi Înaltul reprezentant pentru afaceri externe şi politica de securitate, care este unul dintre vice-preşedinţii acesteia.

---

[1] Orice membru al Comisiei, dacă nu îndeplineşte condiţiile necesare exercitării funcţiilor sale sau dacă a comis o faptă gravă, poate fi destituit de către Curtea de Justiţie, la cererea Consiliului sau a Comisiei – art. 216 TCE.

Începând cu 1 noiembrie 2014

Comisia europeană va fi compusă dintr-un număr de membri, inclusiv preşedintele şi Înaltul reprezentant, corespunzător unui procent de 2/3 din numărul statelor membre (adică 18 într-o Uniune formata din 27).

Consiliul european, hotărând cu unanimitate, va putea modifica acest număr.

Membrii Comisiei europene sunt aleşi în funcţie de un sistem de rotaţie stabilit în unanimitate de către Consiliul european şi care se bazează pe următoarele principii:

- statele membre sunt tratate cu stricteţe în mod egal în ceea ce priveşte determinarea ordinii de trecere şi a intervalului de timp de prezenţă a resortisanţilor săi în cadrul Comisiei europene; în consecinţă, diferenţa între numărul total al mandatelor deţinute de resortisanţii a 2 state membre date nu poate fi niciodată mai mare de 1;
- fiecare dintre Comisiile europene succesive este constituită astfel încât să reflecte în mod satisfăcător evantaiul demografic şi geografic al ansamblului statelor membre.

Alegerea preşedintelui Comisiei: Consiliul european, statuând cu majoritate calificată, *propune Parlamentului european un candidat* la funcţia de preşedinte al Comisiei europene , *ţinând cont de rezultatele alegerilor pentru Parlamentul european.*

Candidatul propus este *ales de Parlamentul european cu majoritatea membrilor care îl compun.*

Dacă acest candidat nu întruneşte majoritatea, Consiliul european, statuând cu majoritate calificată, propune, în termen de o luna, un nou candidat care este ales de Parlamentul european conform aceleiaşi proceduri.

Alegerea Comisiei: *Consiliul, de comun acord cu preşedintele ales, adoptă lista celorlalte personalităţi* pe care le propune a fi numiţi membri ai Comisiei. Mandatul său este de 5 ani.

Alegerea acestor personalităţi se efectuează:

- pe baza sugestiilor făcute de către ceilalţi membri
- datorită competenţei lor generale şi angajamentului lor european

• ca urmare a garanțiilor de independență pe care acestea le oferă

Președintele, Înaltul reprezentant și ceilalți membri ai Comisiei sunt *supuși, în calitate de colegiu, unui vot de aprobare din partea Parlamentului european.*

Pe baza acestei aprobări, Comisia europeană este numită de către Consiliul european, care hotărăște cu majoritate calificată.

Moțiunea de cenzură din partea Parlamentului european: Parlamentul european, sesizat cu o *moțiune de cenzură asupra gestionarii Comisiei europene*, nu se poate pronunța asupra acestei moțiuni decât după cel puțin trei zile de la depunerea acesteia și printr-un scrutin public. Dacă moțiunea de cenzură este *adoptată cu majoritatea a 2/3 din sufragiile exprimate și cu majoritatea membrilor* din care este compus Parlamentul european, membrii Comisiei trebuie să demisioneze în mod colectiv din funcțiile lor, iar Înaltul reprezentant trebuie să demisioneze din funcțiile pe care le exercita în cadrul Comisiei.

Aceștia rămân în funcție și continuă să rezolve treburile curente până la înlocuirea lor. În acest caz, mandatul membrilor Comisiei numiți pentru a-i înlocui expiră la data la care ar fi trebuit să expire mandatul membrilor Comisiei obligați să demisioneze în mod colectiv din funcție.

Competențele Comisiei europene: Comisia europeană *își exercită responsabilitățile în deplină independență.*

Membrii Comisiei europene nu solicită, nici nu acceptă instrucțiuni din partea nici unui guvern, instituție, organ sau organism. Ei se abțin de la orice act incompatibil cu caracterul funcțiilor lor ori cu executarea sarcinilor pe care le au.

Statele membre respectă independența acestora și nu încearcă să le influențeze în executarea sarcinilor lor.

Comisia europeană acționează în calitate de colegiu. Ea are următoarele competențe:

• propune actele legislative Consiliului și Parlamentului european;

• veghează la aplicarea tratatelor precum şi a măsurilor adoptate de către instituţii în virtutea aceloraşi tratate;

• supraveghează aplicarea dreptului Uniunii sub controlul Curţii de justiţie a Uniunii europene;

• execută bugetul european şi gestionează programele;

• exercită funcţii de coordonare, de executare şi de gestionare conform condiţiilor prevăzute de tratate;

• asigură reprezentarea externă a Uniunii, cu excepţia politicii externe şi de securitate comuna şi a celorlalte cazuri prevăzute de tratate;

• ia iniţiativele programării anuale şi plurianuale a Uniunii în vederea înfăptuirii acordurilor interinstituţionale;

• publică în fiecare an, cu cel puţin o lună înaintea deschiderii sesiunii Parlamentului european, un raport general asupra activităţii Uniunii. Parlamentul european discută, în şedinţă publică, acest raport.

Comisia deliberează cu majoritatea membrilor săi. Atunci când Comisia europeană nu va mai fi alcătuită din resortisanţi ai tuturor statelor membre, ea va trebui:

- să acorde o atenţie deosebită necesităţii:

• de a garanta o transparenţă absolută în relaţiile sale cu ansamblul statelor membre;

• de a împărţi informaţiile cu toate statele membre şi de a le consulta;

- să ia măsuri utile pentru a garanta că realităţile politice, sociale şi economice din toate statele membre, inclusiv din cele care nu au resortisanţi în rândul membrilor Comisiei, sunt pe deplin luate în considerare.

Competenţele preşedintelui Comisiei:

• Să definească orientările în cadrul cărora Comisia îşi exercită misiunea;

• Să decidă asupra organizării sale interne în scopul de a asigura coerenţa, eficacitatea şi colegialitatea activităţii sale. Responsabilităţile care ii revin Comisiei sunt structurate şi repartizate între membrii acesteia de către preşedinte care poate remania această

repartizare în cursul mandatului. Ei exercită funcţiile care le sunt atribuite de către preşedinte sub autoritatea acestuia;

- Să numească vice-preşedinţii, alţii decât Înaltul reprezentant, din rândul membrilor Comisiei;
- Să ceară demisia unuia dintre membrii Comisiei

PORTOFOLIILE

Portofoliile sunt organizate după numărul comisarilor, pe domenii de activitate, statele mari insistând ca portofoliile cele mai importante să fie încredinţate comisarilor lor. Acordarea portofoliilor face obiectul unor negocieri, adesea dificile şi complicate, la fiecare „reînnoire de mandat"[1].

În doctrina de specialitate se apreciază că în acest moment fiecare comisar a devenit un fel de „Ianus cu două chipuri" deoarece în calitate de membru al Comisiei el aparţine unei instanţe colegiale, orizontale, dar în acelaşi timp este responsabilul unui sector de activitate (portofoliu) al Comisiei în ansamblu. Sistemul de portofolii în care funcţionează Comisia de la sfârşitul anilor 60 seamănă aparent cu practicile naţionale de guvernare. Similitudinile se opresc însă doar aici, în sensul că fiecare comisar are o autoritate specifică într-un anumit domeniu, în rest există diferenţe mari. Astfel numărul portofoliilor în cazul Comisiei Europene este instabil, el fiind ajustat la numărul comisarilor.

Anumite portofolii se bucură în cadrul Comisiei de o anumită stabilitate şi coerenţă aşa cum este Direcţia Generală Agricultură sau D. G. Buget. Altele, cum ar fi portofoliul relaţiilor externe, deşi şi-a conservat o lungă perioadă de timp structura, a cunoscut foarte multe modificări. Astfel din 1993 a existat Direcţia Generală I care se ocupa de relaţiile economice externe şi Direcţia Generală IA care preia relaţiile politice externe. Modificări în structura portofoliului relaţiilor externe s-au produs şi în 1995 când Preşedinţia Comisiei a fost preluată de Jacques Santer, apoi în 1998, când a fost lansat procesul de aderare. Astăzi Direcţia Generală de Relaţii Externe

[1] A se vedea Dumitru Mazilu, *Integrarea Europeană. Drept comunitar şi instituţii europene*, Ediţia a II-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2004, p. 122.

cuprinde 10 directorate corespunzătoare zonelor geografice cu care Uniunea desfăşoară diverse relaţii.

Sistemul portofoliilor este foarte contestat. Practic, cu fiecare reînnoire a Comisiei, portofoliile au făcut obiectul unor negocieri, dificile de cele mai multe ori, ceea ce a condus la apariţia unor portofolii de importanţă inegală. Motorul franco-german al Uniunii şi-a dorit din totdeauna posturi de „supercomisari" care să deţină portofoliile economice şi pârghiile financiare. La 12 august 2004, preşedintele desemnat al Comisiei Europene care şi-a început primul mandat în noiembrie 2004, José Manuel Durão Barroso(a cărui mandat a fost reânoit în 2009) anunţa modul în care sunt repartizate portofoliile viitorilor comisari europeni. Cu această ocazie, acest oficial declara că „toţi comisarii vor avea prerogative egale, nu vor exista comisari de mâna întâi şi comisari de mâna a doua"[1]. Şi într-adevăr pe lângă faptul că fiecare ţară a avut doar un singur comisar (astfel cum va fi şi în acest mandat), s-a observat faptul că posturile economice – cele mai importante, date fiind transformările pe care le-a suferit Uniunea extinsă – nu au fost acordate „motorului" franco-german al UE. Olanda, Irlanda, Marea Britanie şi Spania au deţinut portofolii-cheie, dar în schimb Germania şi Franţa au primit posturi importante şi funcţii de vicepreşedinte (industrie şi transporturi). Vom vedea în curând cum se vor distribui portofoliile în actualul mandat dat fiind faptul că potrivit relatărilor din media bătălia pentru obţinerea de portofolii importante este în plină desfăşurare. Oricum, în pofida oricăror discuţii care se poartă, se pare că acest sistem al portofoliilor este totuşi singurul sistem care este mai realist şi pe baza căruia trebuie să fie organizată activitatea organului executiv al UE şi al serviciilor sale.

În ultimii 10 ani s-a remarcat tendinţa de a introduce o oarecare rigiditate în modul de organizare a portofoliilor, prin urmare o apropiere de structurile guvernamentale naţionale. Preşedintele Comisiei apare astfel ca un fel de prim-ministru care coordonează activitatea comisarilor. Tratatul de la Amsterdam a favorizat această tendinţă deoarece a prevăzut că preşedintele Comisiei care este desemnat înaintea celorlalţi comisari, trebuie să fie consultat cu

[1] A se vedea Ziarul Financiar, 16 august 2004, p. 12

privire la nominalizarea colegilor săi. O dată cu aderarea unor noi state (Turcia, Croația), numărul comisarilor va fi mai redus decât cel al statelor membre (a se vedea Tratatul de la Nisa și Tratatul de la Lisabona) și astfel, prin pierderea legăturii cu elementul național, vom putea vorbi de un adevărat Guvern european apropiat de guvernul unui stat (unde numărul posturilor de ministru este dictat de necesitățile practice economice și sociale ale guvernării și nu este prestabilit doar exclusiv pe criterii de algoritm politic).

CABINETELE

Cabinetele au rolul să-i asiste pe comisari în îndeplinirea sarcinilor ce le revin. Cabinetele au fost organizate după modelul francez. Funcția de șef de cabinet este similară celei de Secretar general din Comisariatul Francez al Planului.

În organizarea Cabinetului Președintelui Comisiei Europene intră consilieri pe probleme economice, sociale, așa cum este structurat cabinetul unui prim-ministru. Consilierii au obligația să pregătească dosarele și să le aducă la zi cu ultimele evoluții în domeniul de activitate de care răspund. Aceștia servesc ca o punte de legătură între comisar și directoratele generale din subordine

Cabinetele sunt încadrate cu un Șef de cabinet ajutat uneori de un adjunct precum și de un număr de membrii (consilieri), între 5 –la nivelul președintelui – și 3 pentru ceilalți comisari.

Dat fiind rolul membrilor Cabinetului de a-l asista pe comisar, numirea lor nu se face după regulile aplicabile desemnării funcționarilor comunitari. Cabinetul înseamnă de fapt echipa Comisarului, ea vine și dispare o dată cu Comisarul, fiind atașat și subordonat numai lui. Este evident astfel că relațiile dintre Comisar și membrii Cabinetului trebuie să se bazeze pe încredere reciprocă. Întotdeauna un nou comisar va aduce cu el o nouă echipă de oameni fideli și devotați lui. De multe ori acest lucru este de natură să creeze nemulțumirea funcționarilor de carieră care ocupă posturile în urma susținerii unor examene, spre deosebire de membrii Cabinetului. „Conflictul" dintre funcționarii administrativi (de carieră) și cei din cabinet a explodat cu ocazia demisiei celor 20 de Comisari din martie 1999 ca urmare a concluziilor unui comitet de anchetă instituit

de Parlamentul european după ce se refuzase descărcarea bugetară a Comisiei pe anul 1996.

În legătură cu structura Cabinetului se poate spune că suntem în prezența unei așa numite „administrații de stat major" care constă în detașarea în cadrul Cabinetului a unor persoane de aceeași naționalitate cu a comisarilor, dar care provin din structura permanentă a Comisiei Europene. Cu toate acestea, în ultimul timp se observă o tendință, instituită de Romano Prodi, de internaționalizare a cabinetelor. În timpul cât el a deținut președinția Comisiei șeful său de cabinet a fost un irlandez.

STRUCTURA DIRECȚIILOR GENERALE ȘI A SERVICIILOR

Comisia care și-a început activitatea în 2004 condusă de Barros(în funcție până la alegerea noii Comisii) avea în componență următoarele directorate (direcții) generale și servicii, grupate în patru categorii[1] care probabil vor rămâne in mare parte identice și în viitorul mandat.

I. Politici:
- D.G. Afaceri economice și Monetare
- D.G. Agricultură și Dezvoltare Rurală
- Centrul Unit de Cercetare
- D.G. Concurență
- D.G. Educație și Cultură
- D. G. Piața muncii, afaceri sociale și egalitate de șanse
- D.G. Întreprinderi și Industrie
- D.G. Mediu
- D. G. Taxe și Uniunea Vamală
- D.G. Justiție, Libertate și Securitate
- D.G. Piața Internă și Servicii
- D.G. Pescuit și Afaceri Maritime
- D.G. Politică regională
- D.G. Cercetare

[1] Direcțiile generale și serviciile Comisiei Europene: http://www.europa.eu.int/ comm/dgs_fr.htm

S.C.U. „M. EMINESCU" IAȘI

- D.G. Sănătate şi Protecţia Consumatorului
- D.G. Societatea Informaţională
- D.G. Transporturi şi Energie

II. Relaţii externe
- D.G. Comerţ
- D.G. Dezvoltare
- D.G. Extindere
- Biroul European de Ajutor şi Cooperare
- Biroul de Ajutor Umanitar --ECHO
- D.G. Relaţii Externe

III. Servicii Generale
- Eurostat
- Biroul pentru Publicaţii
- Biroul European de Luptă Anti-Fraudă
- Presă şi Comunicare
- Secretariatul General

IV. Servicii Interne
- Buget
- Grupul Consilierilor Politici
- Informatică
- Biroul de Infrastructură şi Logistică
- Interpretare
- Personal şi Administraţie
- Serviciul de Audit Intern
- Serviciul Juridic
- Traduceri

În timp, numărul directoratelor şi serviciilor a crescut, Comisia având libertatea să compartimenteze domeniile de activitate în funcţie de necesităţile şi nevoile momentului. Limitele acestei libertăţi, impuse de propriul Regulament intern, se circumscriau obligaţiei de a evita suprapunerile de competenţă între diferite unităţi. De aceea, aceste structuri nu au fost niciodată imuabile, suferind

numeroase schimbări. Astfel, restructurarea directoratelor şi serviciilor o dată cu venirea unei noi Comisii a devenit o realitate în administraţia Comisiei Europene, fenomenul fiind generat de raţiuni de ordin politic. Din perspectiva extinderii europene s-au purtat şi se poartă discuţii în legătură cu faptul că un număr prea mare de direcţii devine incomod, putând să afecteze realizarea unui management eficient.De regulă fiecare comisar european are sub autoritatea sa, fie activităţi din cadrul unui Directorat General[1], fie unul, două sau chiar trei Directorate generale[2] şi mai multe servicii[3].

Directoratul (Direcţia) General este condus de un funcţionar de grad AI (Director General) care, de cele mai multe ori are o naţionalitate diferită de cea a Comisarului pentru a se păstra coeziunea internă a Comisiei şi a împiedica crearea unei enclave naţionale în cadrul unei direcţii generale. Se respectă astfel şi regula privind echilibrul geografic între naţionalităţi cu prilejul ocupării funcţiilor comunitare.

Sub Direcţiile (Directoratele) Generale se află Direcţiile (Directoratele) şi apoi Unităţile.

În unele Direcţii Generale există şi funcţia de Directori Generali Adjuncţi care au rolul de a coordona direct una sau mai multe compartimente de bază, servind ca intermediari între Directorii Generali şi serviciile pe care le coordonează. Pe acelaşi palier cu aceşti Directori Generali Adjuncţi putem întâlni şi Asistenţi sau

---

[1] Astfel activităţile de transport din cadrul Directoratului General Transport şi Energie, au fost preluate de la 1 noiembrie 2004 de francezul Jacques Barrot, iar activităţile privind energia de către letonul Andris Piebalgs.

[2] Cum a avut Ján Figel din Slovacia, iniţial comisar pentru Educaţie, Instruire, Cultură şi Multilingvism mai avea sub autoritatea sa trei directorate: Directoratul General Educaţie şi Cultură, Directoratul General Interpretare şi Directoratul General Traduceri, până la redistribuirea către Leonard Orban.

[3] De ex. de la 1 noiembrie 2004 Siim Kallas din Estonia, vicepreşedinte şi comisar pentru Afaceri Administrative, Audit şi Lupta Împotriva Fraudei are sub autoritatea să -Directoratul General Administraţie şi Personal, -Serviciul de Audit Intern, - Oficiul European Antifraudă (OLAF), - Directoratul General Informatică, - Biroul de Administrare şi Plaţi către entităţi individuale, - Biroul pentru Infrastructură şi Logistică, - Relaţiile cu Biroul European Interinstituţional pentru Selecţia Personalului.

Consilieri ai Directorilor Generali. Pe lângă Directorul General există de cele mai multe ori un Secretariat aflat la dispoziția lui și condus de un Șef de Cabinet.

Fiecare Direcție este condusă de un director, de obicei funcționar de gradul AII. Acesta este asistat de cele mai multe ori de unul sau doi consilieri numiți de el în funcție de competență dar și de afinități evidente, dat fiind necesitatea existenței unui spirit de echipă și colaborare. Prin urmare și la acest nivel se constituie o „administrație de stat major". Fiecare director are în subordine mai multe Unități.

Unitățile sunt conduse, de obicei, de funcționari de gradul AIII. Începând cu 1991 nivelul a scăzut, fiind numiți funcționari de gradul AIV sau chiar AV.

Structura unei Direcții Generale nu respectă întotdeauna o schemă tip, ci reflectă mai curând o anumită tendință. Acest lucru a dus la o multiplicare a numărului de niveluri și implicit de filtre între Directorul General și direcțiile subordonate: consilieri, directori generali adjuncți, directori de cabinet. Se remarcă faptul că Direcțiile Generale cu competențe verticale, adică cele care răspund de un anumit sector al economiei, au tendința de a angaja mai mult personal și a se structura în mai multe direcții din subordine, în comparație cu Direcțiile Generale cu competențe orizontale și cele de concepție.

Pentru a ilustra gradul de varietate în organizarea Direcțiilor Generale, redăm Organigrama Directoratului General Extindere și Organigrama Directoratului General Taxe și Uniunea Vamală.

Organizarea Direcțiilor Generale și a celorlalte servicii asimilate respectă două reguli generale:

- compartimentarea administrativă coincide cu gradele funcției publice comunitare
- fiecare unitate administrativă are atribuit un sector de activitate care reprezintă doar o parte a unui ansamblu

În ceea ce privește repartizarea naționalităților în cadrul Comisiei, observăm că în interiorul aceleiași direcții regăsim cel puțin două naționalități diferite printre șefii de unitate, iar directorii au – ca regulă generală – o altă naționalitate decât directorul general și

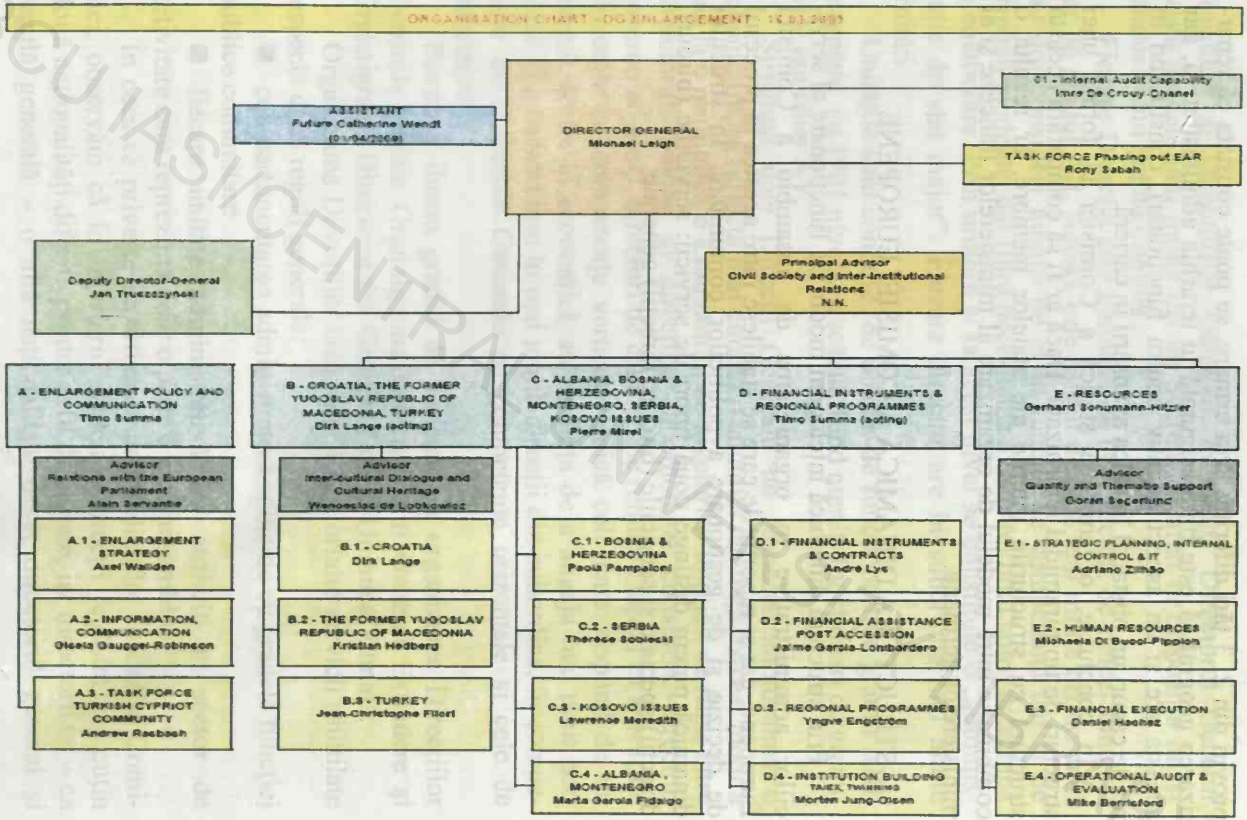
provin din 2, 3 țări diferite. Prin urmare, se poate constata că repartizarea geografică este bine asigurată în ierarhia administrativă, dar aceasta are și un aspect negativ pentru funcționari, constituind în multe cazuri un obstacol în calea avansării în carieră.

În concluzie, organizarea statică a Comisiei ia forma unei structuri de tip piramidal ierarhizată. Dacă ar fi să comparăm această structură cu structurile interne ale statelor membre, ar rezulta o combinație între modelul de organizare al ministerelor franceze și al ministerelor germane.

STRUCTURA DINAMICĂ A COMISIEI EUROPENE

Prin structura dinamică înțelegem modul de funcționare al serviciilor administrative în organigrama de ansamblu a Comisiei Europene, dar și raporturile care se stabilesc între acestea în procesul de decizie și de gestionare a politicilor comunitare. În structura dinamică putem distinge două tipuri de servicii: serviciile (birouri, direcții) speciale și serviciile (birouri, direcții) generale.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY


ORGANISATION CHART - DG ENLARGEMENT - 15.03.2009
ASSISTANT
Future Catherine Wendt
(01/04/2009)
DIRECTOR GENERAL
Michael Leigh
01 - Internal Audit Capability
Imre De Crouy-Chanel
TASK FORCE Phasing out EAR
Rony Sabah
Deputy Director-General
Jan Truszczynski
Principal Advisor
Civil Society and Inter-institutional Relations
N.N.
A - ENLARGEMENT POLICY AND COMMUNICATION
Timo Summa
B - CROATIA, THE FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA, TURKEY
Dirk Lange (acting)
C - ALBANIA, BOSNIA & HERZEGOVINA, MONTENEGRO, SERBIA, KOSOVO ISSUES
Pierre Mirel
D - FINANCIAL INSTRUMENTS & REGIONAL PROGRAMMES
Timo Summa (acting)
E - RESOURCES
Gerhard Schumann-Hitzler
Advisor
Relations with the European Parliament
Alain Servantie
A.1 - ENLARGEMENT STRATEGY
Axel Wallden
A.2 - INFORMATION, COMMUNICATION
Gisela Gaugger-Robinson
A.3 - TASK FORCE TURKISH CYPRIOT COMMUNITY
Andrew Reebach
Advisor
Inter-cultural Dialogue and Cultural Heritage
Wenceslas de Lobkowicz
B.1 - CROATIA
Dirk Lange
B.2 - THE FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA
Kristian Hedberg
B.3 - TURKEY
Jean-Christophe Filori
C.1 - BOSNIA & HERZEGOVINA
Paola Pampaloni
C.2 - SERBIA
Therese Sobieski
C.3 - KOSOVO ISSUES
Lawrence Meredith
C.4 - ALBANIA, MONTENEGRO
Marta Garcia Fidalgo
D.1 - FINANCIAL INSTRUMENTS & CONTRACTS
Andre Lys
D.2 - FINANCIAL ASSISTANCE POST ACCESSION
Jaime Garcia-Lombardero
D.3 - REGIONAL PROGRAMMES
Yngve Engström
D.4 - INSTITUTION BUILDING
TAIEX, TWINNING
Morten Jung-Olsen
Advisor
Quality and Thematic Support
Goran Segerlund
E.1 - STRATEGIC PLANNING, INTERNAL CONTROL & IT
Adriano Zimbo
E.2 - HUMAN RESOURCES
Michaela Di Bucci-Pippan
E.3 - FINANCIAL EXECUTION
Daniel Hachez
E.4 - OPERATIONAL AUDIT & EVALUATION
Mike Berresford

Organigrama Directoratului General Taxe şi Uniunea Vamală

DIRECTION GENERALE FISCALITE ET UNION DOUANIERE (01/03/2009)

J. L. VERGNOLLE (63332)
Chef d'unité
Gestion des ressources humaines et financières
Unité 01

Robert VERRUE (54376)[1]
Directeur Général

Vicente HURTADO ROA (85137)– Assistant
Claudine GUERY (62917) - Audit Interne

Marinus DE GRAAFF (52025)
Directeur
Coordination et programmes
Direction A

- **Sabine HENZLER (92441)** – Chef d'unité – Relations avec les institutions, coordination interne, planification stratégique – Unité A1
- **Iosif DASCALU (58267)** – Chef d'unité – Information, formation, gestion des programmes – Unité A2
- **P.-H. THEUNISSEN (63095)** – Chef d'unité – Systèmes trans-Européens Douaniers & Fiscaux – Unité A3
- **Theodoros VASSILIADIS (61739)** – Chef d'unité – Services automatisés douaniers & fiscaux – Unité A4

Antonis KASTRISSIANAKIS (57380)
Directeur
Affaires internationales et questions tarifaires
Direction B

- **Peter KOVACS (71918)** – Chef d'unité – Affaires internationales I – Accords Internationaux Bilatéraux et Organisations Multilatérales – Unité B1
- **Bernard GRAND (55347)** – Chef d'unité – Stratégie, prospective politique et économique, évaluation – Unité B2
- **K. VANGRIEKEN (65452)** – Chef d'unité – Convention de SH, nomenclature combinée, classification tarifaire – Unité B3
- **Tomas KUCIREK (53616)** – Chef d'unité – Economie tarifaire, franchise tarifaire, TARIC, régions ultrapériphériques – Unité B4
- **Ann UUSTALU (tel 68706)** – Chef d'unité – Affaires internationales II – Pays Candidats & Pays Voisins – Unité B5

Miroslaw ZIELINSKI (53050)
Directeur
Politique douanière
Direction C

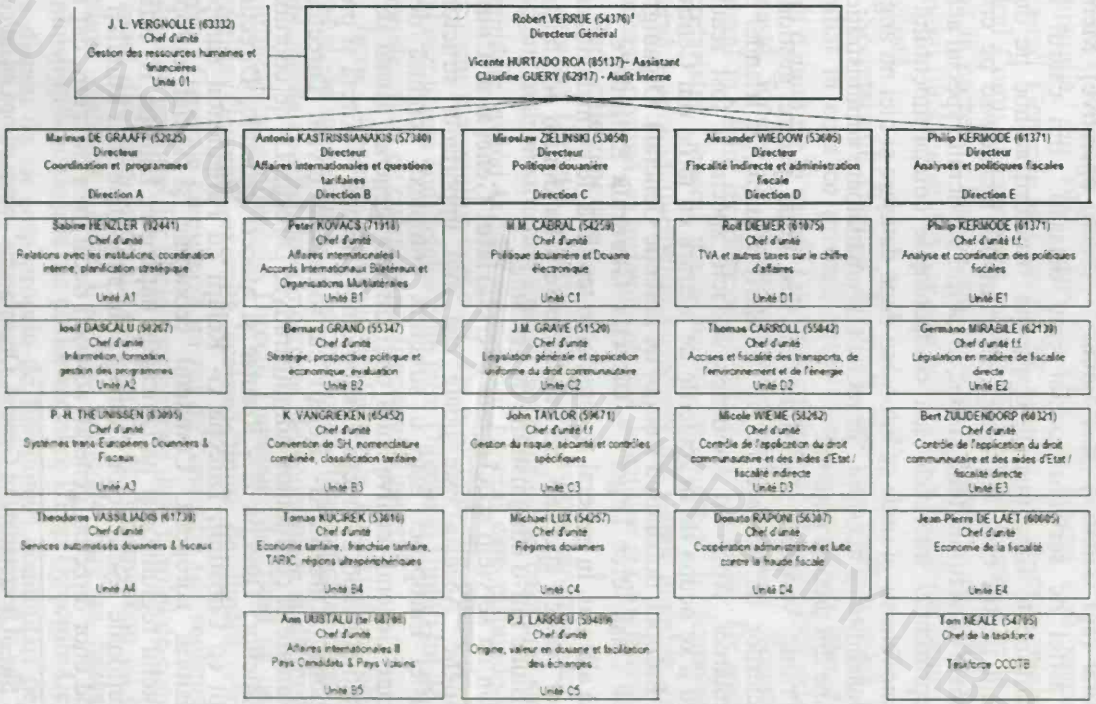
- **M.M. CABRAL (54259)** – Chef d'unité – Politique douanière et Douane électronique – Unité C1
- **J.M. GRAVE (51520)** – Chef d'unité – Législation générale et application uniforme du droit communautaire – Unité C2
- **John TAYLOR (59671)** – Chef d'unité f.f. – Gestion du risque, sécurité et contrôles spécifiques – Unité C3
- **Michael LUX (54257)** – Chef d'unité – Régimes douaniers – Unité C4
- **P.J. LARRIEU (59489)** – Chef d'unité – Origine, valeur en douane et facilitation des échanges – Unité C5

Alexander WIEDOW (53605)
Directeur
Fiscalité indirecte et administration fiscale
Direction D

- **Rolf DIEMER (61075)** – Chef d'unité – TVA et autres taxes sur le chiffre d'affaires – Unité D1
- **Thomas CARROLL (55842)** – Chef d'unité – Accises et fiscalité des transports, de l'environnement et de l'énergie – Unité D2
- **Micole WIEME (58262)** – Chef d'unité – Contrôle de l'application du droit communautaire et des aides d'Etat / fiscalité indirecte – Unité D3
- **Donato RAPONI (56307)** – Chef d'unité – Coopération administrative et lutte contre la fraude fiscale – Unité D4

Philip KERMODE (61371)
Directeur
Analyses et politiques fiscales
Direction E

- **Philip KERMODE (61371)** – Chef d'unité f.f. – Analyse et coordination des politiques fiscales – Unité E1
- **Germano MIRABILE (62139)** – Chef d'unité f.f. – Législation en matière de fiscalité directe – Unité E2
- **Bert ZUIJDENDORP (60321)** – Chef d'unité – Contrôle de l'application du droit communautaire et des aides d'Etat / fiscalité directe – Unité E3
- **Jean-Pierre DE LAET (60605)** – Chef d'unité – Economie de la fiscalité – Unité E4
- **Tom NEALE (54705)** – Chef de la taskforce – Taskforce CCCTB



[1] Si vous appelez de l'extérieur de la Commission européenne veuillez faire le + 32 2 29 (suivi par les cinq chiffres du poste interne)

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Serviciile speciale

La originea acestor servicii speciale se află unitățile constituite de Comisie pentru îndeplinirea unor sarcini ad-hoc, cu caracter temporar (așa numitele „task-forces" – unități operative). Membrii unui astfel de serviciu special erau detașați din cadrul altor compartimente fiind puși la dispoziția structurii ad-hoc pe durata misiunii pentru care era creată, desemnarea făcându-se pe criterii personale de șeful unității. Astfel, în cadrul serviciului special aceștia nu reprezentau interesele sau competențele compartimentului din care proveneau și unde se întorceau după detașare și nici nu angajau responsabilitatea acestuia. Structura e asemănătoare administrației de misiune din dreptul național.

Primul veritabil „task-force" a fost creat pentru gestionarea negocierilor de aderare la UE a Marii Britanii, a Irlandei și a Danemarcei. Apoi un asemenea serviciu special a fost reactivat pentru a se ocupa de negocierile de aderare cu țările din Centrul și Estul Europei, dobândind statutul de Direcție Generală. Organigrama acestui „task-force larger" – **Direcția Generală Extindere** – este redată alăturat. În general se remarcă o tendință de permanentizare a acestor servicii speciale, de transformare a lor dintr-o administrație de misiune într-o administrație de gestiune.

Un alt serviciu special este **Secretariatul General al Comisiei Europene**. Aceasta este poate cea mai importantă structură a Comisiei Europene. Este o structură complexă condusă de un Secretar General, echivalentul unui director general, asistat de doi adjuncți și având 8 direcții în subordine: Direcția A- Grefă și proces decizional; Direcția B- Relații cu societatea civilă; Direcția C- Programare și coordonare administrativă; Direcția D- de coordonare a politicilor; Direcția E - Resurse și afaceri generale; Direcția F- Relații cu Consiliul; Direcția G- Relații cu Parlamentul european, Mediatorul european, Comitetul economic și social european, Comitetul regiunilor și parlamentele naționale; Direcția H- Afaceri instituționale[1]. Șefii celor 8 direcții din subordine sunt asimilați mai curând unor directori generali adjuncți decât unor directori, dat fiind

[1] Site-ul Secretariatului General, Organigrama –www.europa.eu.int/comm/dgs/secretariat_general/orgasgfr.pdf

că ei cumulează funcția proprie cu cea de coordonare a mai multor servicii. Secretariatul General este creat după modelul național francez și astfel se explică permanența titularilor acestui post. Prin comparație, din 1946 până în 1987, în Franța s-au succedat 5 Secretari Generali ai Guvernului, față de 34 de prim-miniștri. În cadrul Comisiei Europene, postul de Secretar General de la origini până în prezent a fost ocupat doar de 3 persoane, actualul Secretar General fiind numit după ce predecesorul s-a pensionat pentru limită de vârstă.

Secretariatul General ajutat de Serviciul Juridic joacă un rol esențial în ceea ce privește respectarea procedurilor interne și de drept comunitar în cadrul Direcțiilor Generale și serviciilor asimilate. Această funcție de supraveghere internă plasează Secretariatul General în vârful ierarhiei administrative a Comisiei. De asemenea Secretariatul General joacă un rol important și în supravegherea externă asupra administrațiilor naționale din statele membre, apărând în această postură, ca instanță centrală de acțiune și coordonare.

Serviciile generale

Fiecare Direcție și Serviciu General, asupra cărora ne-am referit când am analizat structura statică, funcționează pe baza unei structuri piramidale, având la vârf un director general care răspunde în fața unuia sau mai multor comisari. De principiu, din punct de vedere legal rezolvarea conflictelor ivite între Direcții și Unități țin de vârful piramidei, fiind de competența directorului general

Între Direcțiile și Serviciile Generale nu există o relație de ierarhie, de subordonare, ci de colaborare. În practică se ivesc însă și probleme de conflict de competențe, de coordonare și de modalități de arbitraj între diferitele Direcții Generale, dat fiind că nu toate Direcțiile Generale exercită aceleași tipuri de funcții. Anumite Direcții Generale cumulează un rol de concepție (de reglementare) cu unul de gestiune, iar altele sunt limitate doar la rolul de concepție. În cazul direcțiilor care alătură funcția de reglementare cu cea de gestiune distingem între Direcțiile Generale care se bazează pe administrațiile naționale ale țărilor membre UE și Direcțiile Generale care dispun de un corp propriu de funcționari comunitari pentru a asigura implementarea actelor normative comunitare. În cadrul celui

de al doilea tip de Direcţii Generale se va regăsi un mai mare grad de autonomie, dat fiind că eficienţa lor nu depinde decât de propria forţă de aş realiza misiunea, nu de factori externi. În ceea ce priveşte Direcţiile Generale care au doar funcţie de concepţie (de reglementare, normativă), serviciile acestora trebuie să respecte întotdeauna directivele directorului general.

Coroborând cele două structuri, statică şi dinamică, observăm că, deşi există principiul egalităţii între servicii, totuşi apare o anumită superioritate a unora faţă de celelalte datorată în principal următoarelor cauze: 1. există servicii care deţin puterea de a pune în aplicare competenţe importante ale Comisiei; 2. faptul că se optează tot mai mult pentru o structură verticală favorizează această situaţie; 3. absenţa unei structuri de coordonare la nivelul serviciilor, astfel încât coordonarea sau arbitrajul va fi realizat de o instanţă politică arbitrară (Comisarul sau Directorul General) şi nu de una administrativă.

2.1.3 Funcţionarea şi competenţele comisiei europene

Funcţionarea oricărei administraţii presupune existenţa unor reguli, a unor proceduri. În cazul de faţă, prin reguli de funcţionare înţelegem regulile interne din cadrul Comisiei Europene.

Comisia este convocată de preşedintele său şi se întruneşte de regulă o dată pe săptămână, miercuri şi, ori de câte ori este necesar pentru a dezbate şi adopta textele aflate pe ordinea de zi. Ordinea de zi este stabilită de preşedinte, pe baza programelor anuale şi trimestriale. Comisarii pot înscrie o problemă care nu figurează în programul trimestrial sau pot cere amânarea discutării uneia. Adoptarea unui text de către Comisie în şedinţă urmează procedura prevăzută de Regulamentul Interior şi are loc dacă întruneşte sprijinul a cel puţin 14 din cei 27 de Comisari, deci o majoritate simplă. Şedinţele Comisiei nu sunt publice. Întrunirile Colegiului sunt precedate şi pregătite prin reuniuni ale şefilor de cabinet.

Elaborarea documentelor care vor fi prezentate în plenul Comisiei se face de către serviciile responsabile. Înainte de a prezenta documentul Comisiei, serviciul responsabil va consulta departamentele care sunt asociate sau care sunt interesate în virtutea

competenţelor lor sau naturii subiectului şi îl va informa pe Secretarul general, dacă acesta nu este consultat. Proiectul de act normativ trebuie să primească avizul din partea Serviciului Juridic care asigură conformitatea textului cu ordinea juridică comunitară. După aceea textul intră în examinarea aşa-zişilor „jurişti revizori", încadraţi în acelaşi serviciu juridic, care verifică armonizarea terminologiei juridice a viitoarei norme, concordanţele terminologice juridice în toate limbile oficiale ale Uniunii. Dacă proiectul are implicaţii privind bugetul şi finanţele va fi consultat Directoratul General responsabil de buget precum şi cel responsabil de controlul financiar. În cazul în care nu există acordul departamentelor consultate, se vor anexa la propunere punctele de vedere diferite exprimate de aceste departamente.

Şedinţele desfăşurate în plenul Comisiei sunt destinate dezbaterii celor mai importante probleme. Pentru problemele mai puţin importante este suficientă reuniunea şefilor de cabinet.

Pentru a uşura activitatea Comisiei, pe lângă procedura orală în şedinţa plenară au mai fost instituite două modalităţi de adoptare a deciziei: procedura de abilitare şi procedura scrisă.

Procedura de abilitare sau de delegare dă posibilitatea Comisiei, în condiţiile respectării principiului răspunderii colegiale, să împuternicească pe unul sau mai mulţi dintre membrii ei să ia, în numele şi sub responsabilitatea sa, măsuri de management sau administrative, inclusiv acte preliminare la o decizie care urmează a fi luată de Comisie la un moment ulterior. Comisia mai poate să însărcineze pe unul sau mai mulţi dintre membrii săi, cu acordul preşedintelui, să adopte textul definitiv al unui act sau al unei propuneri ce urmează a fi prezentată celorlalte instituţii şi al cărei conţinut a fost deja determinat în dezbateri. Deciziile adoptate în conformitate cu delegarea de competenţă sunt luate în numele întregii Comisii, care este pe deplin răspunzătoare pentru ele[1].

[1] A se vedea Octavian Manolache, *Drept comunitar*, ed. A III-a, Ed. All Beck, 2001, p. 95, 96

Procedura scrisă[1] dă posibilitatea fiecărui comisar de a face propunerile pe care le consideră necesare domeniului pe care îl coordonează şi de a le comunica în scris celorlalţi comisari. Dacă ceilalţi comisari nu formulează observaţii sau amendamente, propunerile se consideră adoptate, devenind decizii ale Comisiei, fără a mai urma o altă procedură. Dacă se formulează amendamente, propunerile vor fi discutate în plenul Comisiei şi numai după aceea devin decizii.

În procedura de adoptare a deciziilor rolul Direcţiilor Generale şi a serviciilor asimilate lor este mai mult sau mai puţin important după cum proiectul care urmează a fi discutat în Colegiu are un caracter politic sau are mai mult un caracter tehnic. Când acest caracter este pronunţat politic, Colegiul în ansamblu şi Comisarii implicaţi joacă rolul activ în pregătirea textului. Când în discuţie se află propuneri cu caracter tehnic sau când este vorba de acte de execuţie serviciile sunt cele care au o contribuţie hotărâtoare. Se observă însă că, indiferent de situaţie, definirea priorităţilor se face la nivel politic.

În legătură cu funcţionarea Comisiei se pot semnala şi unele aspecte negative. Unul din acestea priveşte dezvoltarea excesivă a unei administraţii de stat major în jurul directorului general, ceea ce este de natură să genereze o distanţare a vârfului structurii administrative de munca de pregătire a deciziei propriu-zise, care se efectuează mai mult în direcţii. Însă, fenomenul cel mai îngrijorător în optica unor autori este generat de deficienţele în cooperare între servicii, acestea dând dovadă de multe ori de ignoranţă reciprocă, ca şi cum nu ar face parte din acelaşi sistem administrativ. Pentru ameliorarea acestor deficienţe s-au propus unele soluţii în cadrul unor proceduri particulare, cum ar fi de exemplu, înfiinţarea unor **grupuri inter-servicii** cu o durată de funcţionare permanentă sau temporară, în funcţie de specificul problemei de rezolvat. În ultimii 20 de ani acest tip de grupuri inter-servicii a cunoscut o expansiune formidabilă, ceea ce a dat naştere la necesitatea coordonării acestora.

---

[1] A se vedea Ion P. Filipescu, Augustin Fuerea, *Drept instituţional comunitar european*, Ediţia a IV-a, Ed. Actami, Bucureşti, 1999, p. 111

COMPETENȚELE COMISIEI EUROPENE

Competențele prevăzute în art. 155 din Tratatul de la Roma s-au menținut în linii mari până astăzi, ele fiind următoarele:

1. Comisia Europeană formulează propuneri, recomandări și avize (funcția de inițiativă)
2. exercită competențele de execuție pe care i le conferă Consiliul (Funcția de execuție)
3. veghează la executarea Tratatelor (funcția de supraveghere)
4. dispune de putere de decizie proprie și participă la adoptarea actelor de către Consiliu și Parlamentul European (funcția de decizie)

În plus față de acestea, Comisia exercită și funcția de reprezentare internă și externă a Uniunii Europene, așa cum rezultă din prevederile Tratatului Comunității Economice Europene (CEE).

FUNCȚIA DE INIȚIATIVĂ

Comisia are drept de inițiativă cu privire la actele pe care le adoptă Consiliul și Parlamentul European. Comisia dispune de un adevărat monopol al inițiativei în cadrul UE, dat fiind că instituția de decizie –Consiliul—nu poate adopta acte juridice decât pe baza propunerilor Comisiei.

Comisia poate să aleagă momentul introducerii unei propuneri în fața Consiliului și joacă un rol central în negocierile care preced adoptarea deciziei. În situația în care Comisia apreciază că propunerea nu are șanse, ea dispune de un drept de retragere a propunerii până când Consiliul nu a luat o decizie.

Monopolul de inițiativă al Comisiei este în general contestat de Parlamentul European care ar dori să dispună de acest drept la fel cum dispun parlamentele naționale.

FUNCȚIA DE EXECUȚIE

Până la adoptarea Actului Unic European, Consiliul deținea atât puterea legislativă cât și pe cea executivă. Comisia nu putea lua măsuri de execuție decât în urma unei abilitări date de Consiliu. Cerințele legate de dinamica acțiunii comunitare, de necesitatea asigurării unei eficiențe a acțiunii comunitare a generat o serie de modificări pentru a se putea acorda Comisiei competențe executive.

Astăzi Comisia dispune de principalele prerogative de execuție și de gestionare a problemelor comunitare. În cadrul funcției executive, Comisia are două tipuri de competențe:

1. competențe de decizie proprie
2. competențe delegate de Consiliu

1. Competența de a lua decizii proprii se referă la măsurile necesare pentru punerea în aplicare a unor dispoziții din tratate[1]:

a) măsurile de protecție care pot fi aprobate de Comisie în domeniile agriculturii (art. 38 T.C.E.) și transporturilor (art. 75 și 76 T.C.E.)

b) pe baza regulamentelor adoptate de Consiliu în domeniul concurenței, Comisia poate adopta decizii obligatorii pentru întreprinderile de pe teritoriul Comunității, însă nu și pentru statele membre

c) Comisia are competență de decizie proprie cu privire la întreprinderile publice și întreprinderile cu „drepturi speciale"

d) Comisia asigură supravegherea generală în materia ajutoarelor de stat, având libertatea de a decide modificarea sau suprimarea ajutorului. Statele membre au obligația de a comunica proiectele pentru ajutoarele de stat. În acest domeniu are competență și Consiliul care poate hotărî prin excepție acordarea unui ajutor

e) Comisia are libertatea de decizie în domeniul monopolurilor, acționând pentru eliminarea discriminărilor cu caracter comercial

f) Comisia are libertatea ca, în limitele și destinațiile creditelor alocate, să execute bugetul. Caracterul exclusiv al competențelor Comisiei în domeniul financiar a fost atenuat prin Tratatul de la Maastricht care a acordat unele competențe financiare Consiliului și Parlamentului

2. Competențele delegate de Consiliu. Art. 211 T.C.E. prevede că Comisia exercită competențele pe care Consiliul i le conferă pentru executarea regulilor pe care acesta le-a stabilit.

Noțiunea de executare nu se reduce la aplicarea materială a unei reguli, ci ea înglobează în mod necesar stabilirea de dispoziții de reglementare subordonate (Curtea Europeană de Justiție, cauza

[1] A se vedea Ovidiu Ținca, *Drept comunitar general*, ed. a II-a, Editura Didactică și Pedagogică, R.A., 2002, p. 189

A.C.F. Chemieforme N.V./Comisia, 15 iulie 1970). Prin urmare, actele administrative de aplicare a reglementărilor de bază ale Consiliului, pot fi adoptate atât de Consiliu cât şi de Comisie pe baza unei delegări (Curtea Europeană de Justiţie, cauza Koster, 17 decembrie 1970). De asemenea Comisia poate adopta şi acte administrative (decizii) individuale în baza propriilor competenţe sau pe baza delegării din partea Consiliului (Curtea Europeană de Justiţie, cauza Comisia/Parlamentul European, 24 octombrie 1989)[1].

În cazul delegării, Comisia are puterea de a aprecia măsurile de executare, însă derogările trebuie să respecte obiectivele stabilite de regulamente (CEJ, cauza Eridiana, 27 septembrie 1979). Consiliul trebuie să stabilească limitele competenţei transmise prin delegare precum şi modalităţile de delegare (CEJ, cauza Central Import Muster, 5 iulie 1988). După cum a indicat Curtea, Consiliul trebuie să adopte „elementele de bază ale abordării" în conformitate cu procedurile declarate prin tratat (cauza 25/70 Koster, 1970)[2].

Prin decizia-cadru nr. 373/87 din 13 iulie 1987 (decizia comitologia), înlocuită ulterior prin Decizia nr. 1999/468 din 28 iunie 1999 (J. Of. L. 184/23 din 17 iulie 1999), Consiliul a stabilit modalităţile de delegare, stabilind un număr de 3 comitete compuse din reprezentanţi ai statelor membre care asistă Comisia în luarea deciziilor: Comitetul Consultativ, Comitetul de Gestiune şi Comitetul de Reglementare (sau Comitetul Tehnic). Practic, Consiliul renunţând în mare măsură la puterea executivă în favoarea Comisiei, a găsit, prin aceste comitete, pârghiile de supraveghere. Ca urmare, aceste Comitete emit diverse avize consultative (în cazul Comitetului Consultativ) sau conforme(în cazul Comitetului de Gestiune şi a Comitetului de Reglementare), condiţii procedurale anterioare luării deciziei de către Comisie. În ultimele două cazuri (Comitetul de Gestiune şi Comitetul de Reglementare), dacă hotărârea Comisiei nu este conformă cu avizul primit, doar Consiliul are dreptul de a hotărî asupra deciziei finale în cadrul unui termen procedural.

---

[1] A se vedea Ovidiu Ţinca – *op. cit.* (Drept comunitar general), p. 189 şi urm.

[2] Pierre Mathijsen, *Compendiu de drept european*, ediţia a 7-a, Editura Club Europa, 2002, p. 122

Termenul de „comitologie" desemnează în limbajul dreptului comunitar practica celor 3 Comitete.

FUNCȚIA DE SUPRAVEGHERE

Garantând interesul general comunitar, Comisia trebuie să vegheze la respectarea tratatelor şi a actelor instituțiilor atât de către cetățeni cât şi de către state sau alte instituții, acest control fiind conform cu natura Comunităților[1]. Comisia poate să interzică sau să impună o anume conduită. Urmare a unor prevederi sau chiar din oficiu, Comisia a dezvoltat în timp o întreagă procedură destinată să permită corectarea inacțiunii statelor membre înainte de a se ajunge la declanşarea unui litigiu (în special prin aplicarea de sancțiuni). Astfel de exemplu Comisia poate aplica sancțiuni de o formă generală în materie de concurență prevăzute de Tratatul C.E.E. sau în materie de control al securității prevăzute de Tratatul EURATOM. Această fază precontencioasă a avut un adevărat succes în peste 80% din cazuri.

Pe de altă parte, Comisia poate să introducă acțiuni contra statelor membre pentru constatarea neîndeplinirii obligațiilor lor stabilite prin Tratate sau acțiuni în anularea actelor instituțiilor comunitare.

FUNCȚIA DE REPREZENTARE

Reprezentarea internă este asigurată prin faptul că ambasadorii pe lângă UE ai diferitelor țări îşi prezintă scrisorile de acreditare şi preşedintelui Comisiei. **Reprezentarea externă** se realizează prin intermediul **Delegațiilor** cu rang de ambasadă în statele terțe, precum şi prin **Birouri** în statele membre ale UE[2].

Evaluând în ansamblu competențele Comisiei Europene observăm că funcțiile acesteia evoluează spre o situație pe care o

---

[1] Pentru funcția de supraveghere exercitată de Comisie în calitate de „gardian al tratatelor" a se vedea Guy Isaac, Marc Blanquet, *„Droit Communautaire Général"*, 8e édition, Armand Colin, Dalloz, Paris, 2001, p. 61 şi urm.

[2] A se vedea şi I. Jinga, A. Popescu, *Integrarea europeană. Dicționar de termeni comunitari*. Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000.

putem compara cu cea a unui guvern național care dispune de inițiativă legislativă, execută legile, veghează și controlează respectarea lor sub controlul Parlamentului care l-a investit.

În încheiere vom desprinde câteva idei legate de mecanismul actual de organizare și funcționare al Comisiei Europene. În primul rând, în cadrul Comisiei se dorește să existe o administrație pluri-națională. Însă această exigență pluri-națională poate fi un motiv de dificultate și de pierdere a celerității în managementul personalului instituției, fiind de multe ori un impediment în avansarea funcționarilor competenți. În fapt există frâne sau impedimente de ordin politic care se suprapun peste impedimente de ordin tehnic.

Disfuncționalitățile din administrația Comisiei Europene sunt de fapt cele preluate din administrațiile naționale. Pe de o parte existența unor pluri-structuri cu multe niveluri la care atribuțiile sunt bine definite, dar fiind prea numeroase încetinesc derularea procedurii, iar pe de altă parte – personalul extrem de numeros pe ansamblu. Astfel, Comisia Europeană are peste 15 mii de funcționari permanenți, fără să luăm în calcul funcționarii temporari care se apropie de 4 mii.

Aceste neajunsuri au creat reacții de remediere care vin în primul rând din interiorul administrației comunitare. Reacțiile de remediere a deficiențelor pot fi situate la două niveluri: un prim nivel îl constituie ceea ce am putea numi **administrația paralelă cu caracter formal** și un al doilea nivel care se referă la o **administrație paralelă cu caracter informal**.

Funcționarea acestui mecanism uriaș care este administrația europeană se caracterizează, așa cum constată mulți autori, prin încetineală și prin birocrație – ceea ce este tipic mecanismelor oficiale. Există mai multe tipuri de obstacole: un prim obstacol îl constituie absența unei structuri de coordonare eficiente la bază; în al doilea rând remarcăm dispersia mijloacelor necesare unei acțiuni eficiente. Rezolvarea primului tip de problemă, adică a găsirii unei structuri de coordonare a dus la creșterea unei structuri deja existente sau la apariția altora noi cu menirea de a asigura conexiunea între

diferitele servicii ale Comisiei. Au apărut astfel structuri specifice unei administrații paralele cu caracter formal. O astfel de structură este Secretariatul General care deține puterea principală în gestionarea elementului esențial pentru luarea unei decizii – informația. Un alt exemplu este Serviciul juridic – structură extrem de importantă care este consultată încă de la începutul procesului de elaborare a unui text normativ. Alte structuri ale administrației paralele cu caracter formal, a căror existență nu a fost prevăzută inițial, sunt: task-forces-urile, grupurile inter-servicii, comitetele create de Consiliu, serviciile speciale, comitetele create de Consiliu pentru supravegherea activității Comisiei.

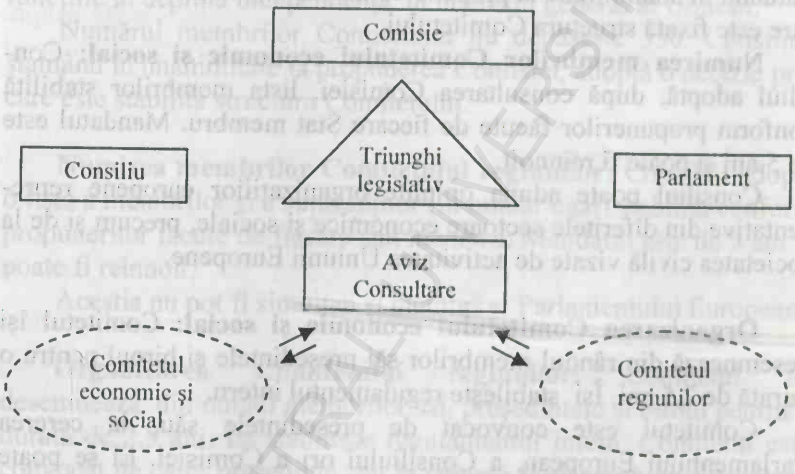
În orice administrație, pe lângă relațiile în cadrul circuitelor oficiale, există și circuite informale care scapă cadrului normat, formalizat. Dacă în administrația paralelă formală ne găsim în fața unei denaturări a cadrului sau procedurilor existente, în administrația paralelă informală este vorba despre crearea și stabilirea de circuite noi, de cadre informale de lucru. Spre deosebire de administrația paralelă formală, administrația informală se bazează mai mult pe oameni decât pe structuri. Relațiile care caracterizează circuitele informale trec dincolo de cadrul pur al organizării serviciilor. Așa de exemplu este de notorietate faptul că coordonarea între diferitele servicii nu trece în mod obligatoriu prin acel grup formal denumit inter-servicii care a fost creat special în acest scop sau chiar dacă trece prin acest grup acest lucru este simbolic. În fapt, sunt extrem de frecvente situațiile în care două persoane cu responsabilități în două Direcții Generale diferite se pun de acord prin telefon asupra conținutului unui proiect care implică serviciile ce le sunt subordonate. Prin urmare, pe baza acestui acord informal, unul din cei doi introduce proiectul în circuitul oficial prin intermediul serviciilor Direcției Generale. Acestea nu au alt scop decât să amelioreze procedurile Comisiei.

Un alt aspect al administrației paralele informale este dat de legăturile existente între funcționarii administrativi comunitari și administrațiile țărilor de origine. Există situații în care administrațiile naționale își contactează direct conaționalii din cadrul Comisiei. Deci, prin intermediul oamenilor lor intervin în legătură cu un

proiect de act normativ ori susţin sau iniţiază un proiect de act normativ care este prezentat ca o iniţiativă internă a Comisiei. Acesta nu este un fenomen foarte generalizat, însă el există.

În concluzie se poate afirma că administraţia Uniunii Europene, în general, şi a Comisiei Europene, în special, reprezintă un ansamblu complex, aflat în permanenţă interacţiune cu exteriorul, dar şi între componentele sale, dotat cu o structură ierarhică şi care suferă un permanent proces evolutiv.

2.2. Organele consultative



Sursa: Dominique Granguillot, „L'Union européenne aprés le Traité de Lisbonne", Editions Gualino, Paris, 2008.

Parlamentul european, Consiliul şi Comisia sunt asistate de un Comitet economic şi social şi de un Comitet al regiunilor care exercită funcţii consultative. Sediul acestora se află la Bruxelles.

BCU "LUCIAN BLAGA" CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

2.2.1 Comitetul economic şi social

Structura Comitetului economic şi social: Comitetul economic şi social este compus din reprezentanţi ai organizaţiilor funcţionarilor, patronatelor, salariaţilor şi altor actori reprezentativi ai societăţii civile, îndeosebi în domeniile socio-economic, civic, profesional şi cultural.

Aceştia nu sunt constrânşi prin nici un mandat imperativ. Îşi exercită funcţiile în deplină independenţă, în interesul general al Uniunii.

Numărul de membri ai Comitetului nu depăşeşte 350. Consiliul, statuând în unanimitate la propunerea Comisiei, adoptă o decizie prin care este fixată structura Comitetului.

Numirea membrilor Comitetului economic şi social: Consiliul adoptă, după consultarea Comisiei, lista membrilor stabilită conform propunerilor făcute de fiecare Stat membru. Mandatul este de 5 ani şi poate fi reînnoit.

Consiliul poate aduna opiniile organizaţiilor europene reprezentative din diferitele sectoare economice şi sociale, precum şi de la societatea civilă vizate de activitatea Uniunii Europene.

Organizarea Comitetului economic şi social: Comitetul îşi desemnează din rândul membrilor săi preşedintele şi biroul pentru o durată de 2,5 ani. Îşi stabileşte regulamentul intern.

Comitetul este convocat de preşedintele său, la cererea Parlamentului European, a Consiliului ori a Comisiei. El se poate reuni, de asemenea, din proprie iniţiativă.

Atribuţiile Comitetului economic şi social:

- Să fie consultat de către Parlamentul european, Consiliu sau Comisie în cazurile prevăzute în tratate. Aceste instituţii îi pot acorda o amânare pentru a-şi prezenta avizul la expirarea căreia este posibil să nu se ţină cont de absenţa avizului.
- Să fie consultat de către aceste instituţii în toate cazurile în care acestea consideră că este oportun.
- Să ia iniţiativa de a emite un aviz în cazurile în care consideră că este oportun.

• Avizul Comitetului, precum şi o dare de seamă a deliberărilor sunt transmise Parlamentului European, Consiliului şi Comisiei.

2.2.2 Comitetul regiunilor

Structura Comitetului regiunilor: Comitetul regiunilor este compus din reprezentanţi ai colectivităţilor regionale şi locale care sunt fie titulari ai unui mandat electoral în cadrul unei colectivităţi regionale sau locale, fie responsabili din punct de vedere politic în faţa unei adunări alese.

Ei nu sunt constrânşi prin nici un mandat imperativ. Îşi exercită funcţiile în deplină independenţă, în interesul general al Uniunii.

Numărul membrilor Comitetului nu depăşeşte 350. Consiliul, statuând în unanimitate la propunerea Comisiei, adoptă o decizie prin care este stabilită structura Comitetului.

Numirea membrilor Comitetului regiunilor: Consiliul adoptă o listă a membrilor şi a supleanţilor (în număr egal) stabilită conform propunerilor făcute de fiecare stat membru. Mandatul este de 5 ani şi poate fi reînnoit.

Aceştia nu pot fi simultan şi membri ai Parlamentului European.

Organizarea Comitetului regiunilor: Comitetul îşi desemnează, din rândul membrilor săi, preşedintele şi biroul pentru o durată de 2,5 ani. Îşi stabileşte regulamentul intern. Comitetul este convocat de către preşedinte sau la cererea Parlamentului European, a Consiliului sau a Comisiei. El se poate reuni şi din proprie iniţiativă.

Atribuţiile Comitetului regiunilor:

• Să fie consultat de către Parlamentul European, Consiliu sau Comisie, în cazurile prevăzute în tratate şi în toate celelalte cazuri, în special când se referă la cooperarea transfrontalieră. Aceste instituţii îi pot acorda o amânare pentru a-şi prezenta avizul la expirarea căreia este posibil să nu se ţină cont de absenţa avizului.

• Să fie consultat de aceste instituţii în toate cazurile pe care acestea le consideră oportune.

• Să fie informat de aceste instituții cu privire la cererea lor de aviz din partea Comitetului economic și social. El poate, atunci când consideră că interesele sale regionale specifice sunt în joc, să emită un aviz în această privință.

• Să ia inițiativa de a emite un aviz în cazurile pe care le consideră oportune.

• Să sesizeze Curtea de justiție a Uniunii Europene:

– În cazul violării principiului de subsidiaritate contra unor acte legislative pentru adoptarea cărora este consultat în mod obligatoriu

– Pentru a-și apăra propriile prerogative.

Avizul Comitetului, precum și o dare de seamă asupra deliberărilor sunt trimise Parlamentului European, Consiliului și Comisiei.

2.3. Curtea de Conturi

Rolul Curții de Conturi: Curtea de Conturi asigură controlul conturilor Uniunii. Își stabilește regulamentul intern. Acesta este supus aprobării Consiliului. Sediul Curții de Conturi este la Luxemburg.

Structura Curții de Conturi: Curtea de Conturi este compusă dintr-un reprezentant din fiecare stat membru. Membrii ei își exercită funcțiile în deplină independență, în interesul general al Uniunii.

Membrii Curții de Conturi sunt:

• **numiți pentru 6 ani.** Consiliul, după consultarea Parlamentului European, adoptă lista membrilor stabilită conform propunerilor făcute de fiecare stat membru. Mandatul membrilor Curții de Conturi poate fi reînnoit;

• **aleși din rândul unor personalități** aparținând sau care au aparținut, în statul din care provin, instituțiilor de control extern ori având o calificare deosebită pentru această funcție. Ei trebuie să ofere toate garanțiile de independență.

Curtea de Conturi își desemnează președintele din rândul membrilor săi. Mandatul acestuia este de 3 ani și poate fi reînnoit.

În procesul de îndeplinire a sarcinilor lor, membrii Curții de Conturi nu solicită și nici nu accepta instrucțiuni din partea nici unui guvern și niciunui organism. Ei se abțin de la orice act incompatibil cu caracterul funcției lor.

Competențele Curții de Conturi

- Să examineze conturile însumând totalitatea veniturilor și cheltuielilor Uniunii, precum și cele ale oricărui organ sau organism creat de Uniune, în măsura în care actul de înființare nu exclude această examinare.
- Să examineze legalitatea și regularitatea veniturilor și cheltuielilor și să asigure buna gestionare financiară. Prin aceasta, ea semnalează orice neregulă.
- Controlul are loc pe bază de documente și, la nevoie, pe loc, pe lângă celelalte instituții ale Uniunii, în spațiul oricărui organ sau organism care gestionează încasările sau cheltuielile în numele Uniunii și în statele membre, inclusiv în sediul oricărei persoane fizice sau morale beneficiară a vărsămintelor provenind din buget.
- Să stabilească un raport anual după închiderea fiecărui exercițiu. Acest raport este transmis celorlalte instituții ale Uniunii și publicat în Jurnalul oficial al Uniunii europene, însoțit de răspunsurile instituțiilor în cauză la observațiile respective.
- Să-și prezinte în orice moment observațiile, în special sub formă de rapoarte speciale asupra unor chestiuni deosebite și să dea avize la cererea uneia din celelalte instituții ale Uniunii.
- Să asiste Parlamentul european și Consiliul în exercitarea funcției lor de control al executării bugetului.

2.4. Banca Centrală Europeană

Banca centrală europeană (BCE) are personalitate juridică. Are sediul la Frankfurt. BCE este independentă în exercitarea puterilor și în gestionarea finanțelor. Instituțiile, organele și organismele Uniunii precum și guvernele statelor membre respectă această independență.

Organele de decizie ale BCE sunt:

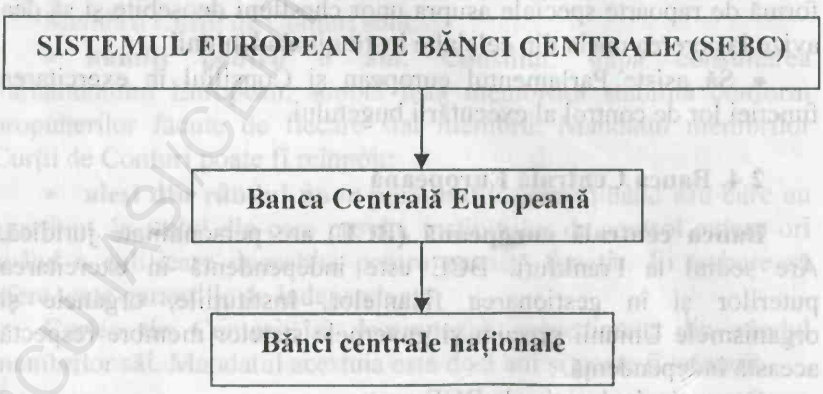
• **consiliul guvernatorilor**: este compus din membri ai directoratului BCE şi din guvernatori ai băncilor centrale naţionale ale statelor membre a căror monedă este euro. Preşedintele Consiliului şi un membru al Comisiei pot participa la reuniunile sale fără vot deliberativ. Preşedintele Consiliului poate supune deliberării o moţiune;

• **directoratul**: este compus din preşedinte, vice-preşedinte şi din alţi 4 membri. Sunt numiţi de Consiliul European, statuând cu majoritate calificată, la recomandarea Consiliului şi după consultarea Parlamentului european şi a consiliului guvernatorilor, din rândul unor persoane cu autoritate şi experienţă profesională recunoscute în domeniul monetar sau bancar. Mandatul este de 8 ani şi nu poate fi reînnoit.

BCE adoptă măsurile necesare pentru îndeplinirea misiunilor SEBC şi Eurosysteme.

În domeniile care ţin de atribuţiile sale, BCE este consultată asupra oricărui proiect de act al Uniunii, precum şi asupra oricărui proiect de reglementare la nivel naţional, şi poate propune avize.

Ea adresează un raport anual asupra activităţilor SEBC şi asupra politicii monetare din anul precedent şi din anul în curs Parlamentului European, Consiliului şi Comisiei, şi de asemenea Consiliului European. Preşedintele BCE prezintă acest raport Consiliului şi Parlamentului European care poate ţine o dezbatere pe această bază.



Sistemul european de bănci centrale: BCE şi băncile centrale naţionale constituie Sistemul european (SEBC). SEBC este condus de către organele de decizie ale BCE.

Obiectivul său principal este menţinerea stabilităţii preţurilor. Sprijină politicile economice generale în cadrul Uniunii, în scopul de a contribui la realizarea obiectivelor Uniunii. Misiunile fundamentale care aparţin SEBC constau în:

- a defini şi a pune în aplicare politica monetară a Uniunii;
- a conduce operaţiunile de schimb;
- a deţine şi a gestiona rezervele oficiale de schimb ale statelor membre
- a promova buna funcţionare a sistemelor de plăţi

Pentru îndeplinirea misiunilor încredinţate SEBC, BCE produce regulamente, ia decizii şi emite recomandări şi avize.

Preşedintele BCE este invitat să participe la reuniunile Consiliului atunci când acesta deliberează asupra unor chestiuni privitoare la obiectivele şi misiunile SEBC.

€ **EUROSISTEMUL** €

Banca centrală europeană
Băncile centrale naţionale ale statelor membre
a căror monedă este euro

De la 31 martie 2009, zona euro reuneşte 16 state membre: Austria, Belgia, Cipru, Finlanda, Franţa, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburg, Malta, Olanda, Portugalia, Slovenia, Spania şi Slovacia.

Zona euro a fost creată în 1999 de 11 ţări, la care s-au alăturat Grecia (2001), Slovenia (2007), Cipru şi Malta (2008), Slovacia (2009). Trei ţări din U.E. nu au fost de acord cu introducerea acestei monede: Danemarca, Regatul Unit şi Suedia.

Eurosistemul

BCE şi băncile centrale naţionale ale statelor membre a căror monedă este euro, care constituie Eurosistemul, conduc politica monetară a Uniunii.

BCE este singura abilitată să autorizeze emisia de euro.

Fără a prejudicia atribuţiile BCE, Parlamentul european şi Consiliul, statuând conform procedurii legislative ordinare, stabilesc măsurile necesare folosirii monedei euro în calitate de monedă unică.

Pentru a contribui la buna funcţionare a Uniunii economice şi monetare şi a asigura locul monedei euro în sistemul monetar internaţional, Consiliul, la propunerea Comisiei, adoptă:

- măsuri cu privire la statele membre a căror monedă este euro pentru:
  - întărirea coordonării şi supravegherii disciplinei bugetare;
  - elaborarea, în ceea ce le priveşte, a orientărilor politicii economice, veghind ca acestea să fie compatibile cu cele adoptate de ansamblul Uniunii, precum şi asigurarea măsurilor de supraveghere;
- decizie prin care sunt stabilite poziţiile comune cu privire la chestiunile de un interes deosebit pentru Uniunea economică şi monetară în cadrul instituţiilor şi conferinţelor financiare internaţionale competente.

Numai membrii Consiliului reprezentând statele membre a căror monedă este euro iau parte la votul cu majoritate calificată: cel puţin 55% dintre statele membre ale zonei euro, reunind cel puţin 65% din populaţia acestei zone (minoritate de blocaj: cel puţin numărul minim de state membre ale zonei euro reprezentând peste 35% din populaţia acestei zone, plus un stat).

Eurogrup: miniştrii statelor membre a căror monedă este euro se reunesc între ei în mod informal pentru a discuta chestiuni legate de responsabilităţile specifice pe care le au în materie de monedă unică. Ei aleg un preşedinte pentru 2 ani şi jumătate, cu majoritatea acestor state membre.

CAPITOLUL 5
PROCESUL DECIZIONAL ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ

§1. Explicații preliminare[1]

Așa după cum am precizat în capitolul dedicat structurilor administrative, Comisia își exercită competențele ce îi sunt conferite de Consiliu pentru aplicarea regulilor stabilite de acesta.

Consiliul, prin Decizia nr. 1999/468 din 28 iunie 1999 (J. Of. L. 184/23 din 17.7.1999) a stabilit modalitățile de exercitare a competențelor de execuție conferite Comisiei[2]. Competențele de execuție, cu excepția cazurilor specifice sau a actelor de bază care rezervă Consiliului dreptul de a exercita în mod direct unele dintre ele, sunt conferite Comisiei conform dispozițiilor care prevăd acest efect în actul de bază. Aceste dispoziții vor preciza elementele esențiale ale competențelor astfel conferite. Când actul de bază impune anumite modalități procedurale pentru adoptarea măsurilor de execuție, aceste modalități trebuie să fie conforme cu procedurile prevăzute în decizie (art. 3, 4, 5 și 6). Decizia sus amintită reglementează patru metode procedurale pentru adoptarea deciziilor administrative:

1. Procedura de gestiune („management procedure", „procédure de gestion"). Aceasta se utilizează în cazul actelor care privesc aplicarea politicilor comunitare agricole și de pescuit sau cele referitoare la punerea în aplicare a programelor cu substanțiale implicații bugetare. În cadrul acestei proceduri Comisia este asistată de un Comitet de gestiune compus din reprezentanții statelor membre și prezidat de reprezentantul Comisiei.

---

[1] Paragraf preluat din lucrarea „Dreptul Administrativ în Uniunea Europeană" – autori Ioan Alexandru. Mihaela Cărăușan, Ilie Gorjan, Ivan Vasile Ivanoff, Cezar Corneliu Manda, Alina-Livia Nicu, Crina Rădulescu, Cătălin Silviu Săraru, Ed. Lumina Lex, București, 2007, p. 343 și urm

[2] Anterior materia era reglementată prin Decizia nr. 87/373/CEE din 13 iulie 1987 cu același obiect.

Reprezentantul Comisiei prezintă Comitetului un proiect cuprinzând măsurile care vor fi luate. Comitetul va emite un aviz asupra proiectului în cadrul unui termen pe care președintele îl poate stabili în funcție de urgența problemei în cauză. Avizul este emis cu majoritatea calificată prevăzută de art. 205 par. 2 TCE în cazul deciziilor adoptate de Consiliu pe baza unei propuneri din partea Comisiei. Președintele nu are drept de vot.

Comisia va adopta, sub rezerva art. 8 din Decizie, măsurile care sunt de aplicare imediată. Dacă aceste măsuri nu sunt conforme cu avizul emis de Comitetul de gestiune, ele vor trebui comunicate de îndată de către Comisie Consiliului. În acest caz, Comisia poate să amâne aplicarea măsurilor pe care ea le-a decis pentru o durată stabilită în fiecare act de bază, dar care nu poate în nici un caz să depășească trei luni de la data acestei comunicări. În această perioadă Consiliul, statuând cu majoritate calificată poate lua o decizie diferită.

2. Procedura de reglementare („regulatory procedure", procédure de réglementation). Aceasta se utilizează pentru adoptarea măsurilor de domeniul general destinate să aplice prevederi esențiale ale actelor de bază, inclusiv măsuri cu privire la protecția sănătății și securității persoanelor, animalelor sau plantelor. Când un act de bază prevede că anumite elemente neesențiale ale acestui act pot fi adoptate sau aduse la zi prin proceduri de executare, aceste măsuri trebuie să fie adoptate utilizându-se procedura de reglementare. În realizarea acestei proceduri Comisia este asistată de un Comitet de reglementare. Compunerea comitetului și procedura votului în cadrul acestuia se realizează la fel ca în procedura de gestiune.

În continuare Comisia, sub rezerva art. 8 din Decizie[1], adoptă măsurile respective dacă ele sunt în conformitate cu avizul

[1] Art. 8 prevede că „dacă Parlamentul european indică, într-o rezoluție motivată, că măsurile de executare proiectate, a căror adoptare este preconizată și care au fost supuse unui comitet potrivit unui act de bază adoptat conform art. 251 din Tratat, ar excede competențele de executare prevăzute în actul de bază, Comisia va reexamina măsurile proiectate. Comisia poate, ținând cont de această rezoluție și cu respectarea termenului de procedură în curs, să supună Comitetului noi proiecte de măsuri, să continue procedura sau să prezinte

Comitetului de reglementare. Dacă măsurile respective nu sunt conforme cu avizul Comitetului sau dacă avizul nu este emis, Comisia va prezenta fără întârziere Consiliului o propunere referitoare la măsura care urmează a fi luată şi va informa Parlamentul european. Dacă Parlamentul consideră că o propunere prezentată de Comisie potrivit unui act de bază adoptat în conformitate cu procedura prevăzută de art. 251 TCE excede competenţele de execuţie prevăzute în acest act de bază, va informa Consiliul despre poziţia sa. Consiliul, în cazul în care va considera oportun să ia în considerare o astfel de poziţie, poate să statueze cu majoritate calificată asupra propunerii, într-un termen care urmează să fie stabilit în fiecare act de bază, dar care nu va depăşi trei luni de la data prezentării ei Consiliului. Dacă în acest termen, Consiliul a indicat, cu majoritate calificată, că el se opune propunerii, Comisia o va reexamina. Comisia va putea să supună Consiliului o propunere modificată, să supună din nou propunerea sa ori să prezinte o propunere legislativă pe baza Tratatului. Dacă la expirarea termenului Consiliul nici nu a adoptat măsurile de aplicare propuse şi nici nu a indicat opoziţia sa faţă propunerea pentru măsurile de aplicare, măsurile de aplicare propuse vor fi adoptate de către Comisie.

3. Procedura consultativă („advisory procedure", „procédure consultative"). Este utilizată pentru adoptarea măsurilor care nu sunt de resortul celor două proceduri prevăzute mai sus, lăsându-se Comisiei libertatea de a o aplica „în orice caz în care ea este considerată a fi cea mai adecvată"(art. 2 lit. c). În realizarea aceste proceduri Comisia este asistată de un Comitet consultativ compus la fel ca şi celelalte două. Reprezentantul Comisiei prezintă Comitetului un proiect al măsurilor care urmează a fi luate. Comitetul va emite avizul său asupra proiectului, în cadrul unui termen pe care preşedintele său îl fixează în funcţie de urgenţa problemei în cauză, dacă este necesar procedându-se la vot. Avizul Comitetului va fi consemnat într-un proces-verbal; fiecare stat membru are dreptul de

---

Parlamentului şi Consiliului o propunere pe baza Tratatului. Comisia informează Parlamentul european şi Comitetul despre acţiunea pe care intenţionează să o întreprindă cu privire la rezoluţia Parlamentului şi motivele de a proceda astfel."

a cere să îi fie consemnată poziția sa în acest proces-verbal. Comisia va ține cont pe cât posibil de avizul emis de Comitet. Ea va informa Comitetul în legătură cu modul în care avizul a fost luat în considerare.

4. Procedura de salvgardare sau de protecție („safeguard procedure", „procédure de sauvegarde"). Această procedură poate fi aplicată când actul de bază conferă Comisiei competența de a decide asupra măsurilor de salvgardare. Comisia comunică Consiliului și statelor membre toate deciziile referitoare la măsurile de salvgardare. Se poate prevede că, înainte de adoptarea deciziei sale, Comisia va consulta statele membre în conformitate cu modalitățile determinate în fiecare caz. Orice stat membru poate să trimită Consiliului decizia Comisiei în cadrul unui termen determinat în actul de bază în cauză. Consiliul, statuând cu majoritate calificată, poate lua o decizie diferită în cadrul termenului stabilit în actul de bază. În mod alternativ poate fi prevăzut în actul de bază că, statuând cu majoritate calificată, Consiliul poate să confirme, să modifice sau să revoce decizia adoptată de Comisie și că, dacă Consiliul nu a luat o decizie în termenul menționat mai sus, decizia Comisiei este considerată revocată.

Decizia instituie și modalități de informare a Parlamentului de către Comisie care vor fi dezvoltate ulterior prin Acordul între cele două instituții privind procedurile pentru implementarea Deciziei nr. 1999/468 (J.Of. L. 256/9 din 10 oct. 2000).

*

* *

În doctrina administrativă națională se disting de obicei două tipuri de relații în cadrul cărora acordarea unei libertăți de decizie este susceptibilă de a deveni o problemă juridică, anume: în *raportul dintre legiuitor și administrație*, pe de o parte, și respectiv, *între administrație și tribunale*, pe de cealaltă parte.

În statele membre ale Uniunii Europene în care se regăsește un control pronunțat de constituționalitate asupra legislativului, studiul juridic al puterii discreționare a administrației, se întinde totodată, și

asupra puterii discreționare legislative. Este vorba de libertatea de acțiune a puterii legislative în cadrul constituției, în opoziție cu libertatea administrației în cadrul legii, în raport de instanțele judecătorești. În general, se poate afirma că libertatea de decizie a puterii legislative este mai mare decât a puterii executive, de regulă, actul fundamental al statului impunând mai puține constrângeri constituționale legiuitorului decât legea, instituțiilor executive.

La nivelul Uniunii Europene observăm în primul rând că **nu există o separare precisă între administrație și legislativ**, ca în sistemele juridice naționale, ceea ce e de natură a pune întrebarea dacă distincția între puterile discreționare administrative și cele legislative prezintă un interes practic în dreptul comunitar.

În al doilea rând, în dreptul administrativ european problematica generală a libertății de decizie administrativă se circumscrie conceptului global de **„putere discreționară"**, fără a împrumuta din specificul național. Curtea Europeană de Justiție nu reține distincțiile clasice care se fac de exemplu în doctrina germană între „puterea discreționară"[1] și „noțiunea juridică nedeterminată"[2] și nici exemplul francez al „puterii de apreciere"[1].

---

[1] Noțiunea de „putere discreționară" desemnează în dreptul german „o anumită marjă de libertate în decizie și acțiune, posibilitatea de a alege între mai multe atitudini posibile" – a se vedea în acest sens E. Forsthoff – Traité de droit administratif allemand, tradus de M. Fromont, Bruxelles, Bruylant, 1969, p. 148

[2] „Noțiuni juridice nedeterminate" sunt considerate de E. Forsthoff (*op. cit.*, p. 149) unele din conceptele utilizate de legiuitorul german, cum ar fi: binele public, ordine publică, utilitate publică, securitate publică, pericol, amenințare, avantaj, dezavantaj, pagubă etc. Dana Apostol Tofan analizând doctrina administrativă germană arată că operațiunea logică care constă în a determina conținutul concret al *noțiunilor juridice nedeterminate* nu reprezintă exercițiul *puterii discreționare*. Spre deosebire de *puterea discreționară*, în cazul *noțiunii juridice nedeterminate* regula de drept nu dă administrației posibilitatea de a alege între mai multe acțiuni. Ea presupune, dimpotrivă că o singură acțiune poate corespunde unui scop de atins. Autoritățile urmează deci să cerceteze care este această acțiune, fie pentru că termenii juridici ai textului au fost neinspirat aleși, fie pentru că textul lasă o marjă de incertitudine pentru a permite diferențele care ar fi eventual necesare. Aplicând o *noțiune juridică nedeterminată*, autoritățile transformă conținutul regulii juridice abstracte într-o decizie privind o situație concretă – a se vedea Dana Apostol Tofan- Puterea

Într-un sens generic, apropiat jurisprudenței Curții, M. Bullinger definește puterea discreționară printr-un „câmp al libertății de acțiune, deschis administrației publice atunci când conduita sa nu poate fi, nici complet definită în avans de lege, nici total controlată printr-un tribunal"[2].

Curtea a reținut, prin hotărârea 247/1980 că „în determinarea politicilor lor în materie, instituțiile comunitare competente beneficiază de o largă putere de apreciere în ceea ce privește nu numai stabilirea bazelor actuale ale acțiunii lor, dar și definirea obiectivelor urmărite, în cadrul prevederilor Tratatului, după cum și alegerea instrumentelor de acțiune corespunzătoare".

Puterea discreționară nu trebuie confundată cu posibilitatea de a acționa arbitrar sau fără control, cum se pare că ar sugera-o utilizarea cuvântului „discreționar" în franceză sau formulele de genul: „dacă se consideră util" sau „atunci când ministrul apreciază" specifice legilor britanice sau irlandeze[3]. Pe plan comunitar, necesitatea concretă și practică de renunțare la o reglementare integrală a acțiunii administrative, nu echivalează însă cu acordarea permisiunii administrației de a dispune decizii arbitrare sau parțiale. Tocmai de aceea administrația, în cadrul puterii sale discreționare, are obligația de a explica de ce a adoptat o anumită conduită din mai multe posibile. Încă de la înființarea celor trei Comunități, tratatele constitutive au prevăzut obligația motivării deciziilor indiferent de caracterul lor, constitutiv sau declarativ (art. 15 al Tratatului CECA, art. 190 din Tratatul CEE și art. 162 din Tratatul CEEA). Motivarea

---

discreționară și excesul de putere al autorităților publice, Editura All Beck, 1999, București, p. 17.

[1] doctrina franceză vorbește despre putere sau marjă de apreciere atunci când se pune problema latitudinii lăsate administrației în calificarea juridică a unui fapt. De asemenea se spune că există putere discreționară atunci când, în prezența circumstanțelor de fapt date, autoritatea administrativă este liberă să ia o decizie sau alta, poate alege între aceste decizii sau altfel spus, atunci când conduita nu-i este dictată dinainte de drept – a se vedea G. Vedel, P. Delvolvé – *Droit administratif*, vol. I, ed. a II-a, P.U.F., Paris, 1992, p. 529.

[2] M. Bullinger, *Das Ermessen der offentlinchen Verwaltung*, 1984.

[3] J. Ziller, *Administration comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Montchrestien, Paris, 1993, p. 296.

dă posibilitatea cunoaşterii modului de formare a voinţei juridice a instituţiilor emitente. Cetăţeanul poate aprecia astfel în cunoştinţă de cauză dacă introducerea unui recurs jurisdicţional are sau nu şanse de succes, iar Curtea Europeană de Justiţie are asigurate condiţiile pentru aflarea adevărului în cauzele deduse[1].

Depăşirea limitelor puterii discreţionare fixate prin legislaţie şi principii de drept reprezintă **deturnare de putere**. Avocatul General Roemer în procesul nr. 3/1964 (Camera sindicală a siderurgiei franceze/Înalta Autoritate) considera că „se poate vorbi despre deturnare de putere atunci când aceasta este utilizată în alte scopuri decât cele stabilite de lege". Această definiţie poate fi nuanţată în sensul unei lipse grave de previziune sau de circumspecţie, echivalând cu o nesocotire a scopului prevăzut de lege[2].

O problemă discutată în doctrină şi jurisprudenţă este aceea dacă pentru a realiza o deturnare de putere este necesar sau nu să se acţioneze cu un element subiectiv intenţional[3]. Avocatul General Lagrange, în procesul nr. 3/1954 se pronunţa în sensul că „elementul caracteristic al deturnării de putere nu este încălcarea obiectivă a unei reguli de drept, ci **existenţa unei intenţii subiective ilegale**, întrucât contrar scopului legii, autoritatea a emis decizia respectivă" (**teoria deturnării subiective a puterii**). În schimb CEJ pare a împărtăşi **teoria obiectivă a deturnării puterii** în decizia nr. 8/1955 în care se afirma că există deturnare de putere şi atunci când, printr-o **gravă lipsă de previziune sau de circumspecţie**, a fost urmărit un alt scop decât cel prevăzut de lege, nefiind necesară evidenţierea intenţiei vădite de a ocoli legea.

O variantă a deturnării de putere o constituie **deturnarea procedurii**. Astfel prin hotărârea nr. 8/1957 (Grupul Înaltelor Furnale şi Oţelării/Înalta Autoritate) Curtea a stabilit eludarea de către Comisie a procedurii speciale prevăzute în Tratatul CECO pentru adoptarea deciziilor cu privire la sistemul cotelor în privinţa producţiei de oţel. Comisia nu respectase în acest caz procedura de consultare a

---

[1] A se vedea şi Pierre Mathijsen, *Compediu de drept european*, Ediţia a 7-a, Editura Club Europa, 2002, p. 35, 36.

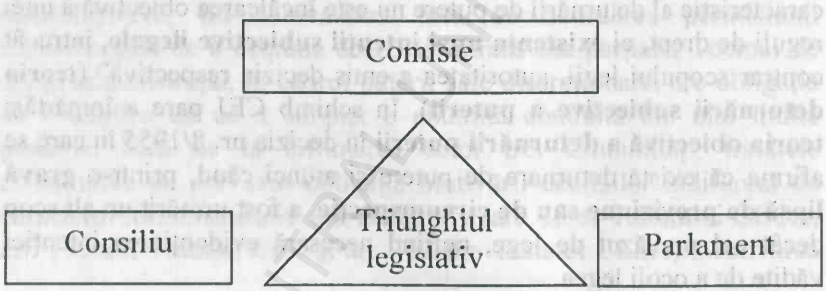
[2] Jurgen Schwartze – op. cit.(European Administrative Law).

[3] *Ibidem*.

Comitetului Consultativ şi de obţinere a avizului conform din partea Consiliului. Prin urmare, dat fiind că decizia în cauză fusese luată de Comisie prin deturnarea procedurii, Curtea a decis anularea ei. Pentru a se realiza o deturnare de procedură normele încălcate trebuie să fie imperative.

Încălcarea limitelor puterii discreţionare se poate face şi prin **ignorarea manifestă a unei reguli de drept**. Curtea a considerat că „ignorarea trebuie să decurgă dintr-o eroare evidentă de apreciere, din perspectiva dispoziţiilor Tratatului, situaţie în raport cu care a fost luată decizia" (Hotărârea nr. 6/1954 – Guvernul Regatului Olandei/Înalta Autoritate). În doctrină, ignorarea evidentă a dreptului aplicabil este asimilată unei depăşiri manifeste a limitelor puterii de apreciere.

§2. Proceduri de adoptare a deciziilor potrivit Tratatului de la Lisabona



Actele juridice ale Uniunii Europene. Pentru a exercita competenţele Uniunii Europene, instituţiile adoptă, după cum am mai arătat, următoarele acte juridice:

- **regulamentul:** are o valoare generală. Este obligatoriu în toate segmentele sale şi este direct aplicabil în fiecare stat membru;
- **directiva**: obligă fiecare stat membru destinatar referitor la rezultatul pe care trebuie să-l atingă, lăsând instanţelor naţionale competenţa cu privire la formă şi la mijloace;

• **decizia:** este obligatorie în toate segmentele sale. Dacă decizia îi desemnează pe destinatari, nu este obligatorie decât pentru aceştia;

• **recomandarea şi avizul:** nu obligă statele membre.

O ierarhie a normelor europene este instaurată prin stabilirea unei distincţii între:

Actele legislative

Actele juridice adoptate prin procedura legislativă constituie acte legislative. Ele sunt adoptate prin:

• *procedura legislativa ordinară*: Parlamentul european şi Consiliul adoptă concomitent un regulament, o directivă sau o decizie, la propunerea Comisiei

• *procedura legislativa specială*: Parlamentul european cu participarea Consiliului, sau acesta cu participarea Parlamentului european adoptă, în cazurile specifice prevăzute de tratate, un regulament, o directiva sau o decizie.

Anumite acte legislative pot fi adoptate la iniţiativa unui grup de state membre sau a Parlamentului european, la recomandarea Băncii centrale europene sau la cererea Curţii de justiţie ori a Băncii europene de investiţii.

Actele delegate

Un act legislativ poate delega Comisiei puterea să adopte acte nelegislative de importanţă generală (sub formă de regulamente, directive şi decizii) care completează sau modifică anumite elemente neesenţiale ale actului legislativ. El delimitează în mod explicit obiectivele, conţinutul, importanţa şi durata delegării de putere precum şi condiţiile la care este supusă delegarea.

Elementele esenţiale dintr-un domeniu nu pot face obiectul unei delegări de putere.

Adjectivul „delegat" este inserat în titlul actelor delegate.

Actele de executare

Atunci *când sunt necesare condiţii uniforme de executare* a actelor obligatorii (constrângătoare) din punct de vedere juridic ale Uniunii,

aceste acte conferă Comisiei - sau, în cazuri specifice, Consiliului - *competenţe de executare* (sub formă de regulamente). Parlamentul european şi Consiliul, statuând prin intermediul regulamentelor conform procedurii legislative ordinare, stabilesc în prealabil regulile şi principiile generale relative la modalităţile de control de către statele membre, a exercitării competenţelor de executare de către Comisie[1].

Cuvântul „executare" este inserat în titlul actelor de executare.

Procedura legislativă ordinară

Procedura legislativă ordinară dă putere Parlamentului european să decreteze acte concomitent cu Consiliul. Câmpul său de acţiune cuprinde peste 73 de domenii.

Principalele domenii de aplicare a procedurii legislative ordinare

- Interzicerea discriminărilor
- Libera circulaţie a cetăţenilor Uniunii
- Libera circulaţie a lucrătorilor
- Procedura în materie de vize
- Politica socială
- Măsurile privind forţa de muncă
- Recunoaşterea diplomelor
- Formarea profesională
- Piaţa internă
- Măsuri relative la cooperarea poliţienească
- Cercetarea
- Politica spaţială europeană
- Cooperarea la dezvoltarea
- Măsurile necesare utilizării monedei euro
- Aplicarea Fondului social şi a Fondului regional
- Cooperarea vamală
- Cooperarea administrativă
- Administraţia europeană

[1] Dominique Granguillot, *op. cit.*, p. 27.

- Politica comercială comună
- Protecția consumatorilor
- Politica agricolă
- Egalitatea remunerației pentru muncă egală
- Educația, cultura, sportul, turismul
- Politica transporturilor, inclusiv transportul aerian
- Rețelele transeuropene
- Măsurile în domeniul protecției mediului
- Măsurile relative la energie
- Măsurile cu privire la controlul frontierelor, azil și imigrație
- Cooperarea judiciară în materie civilă cu incidență transfrontalieră
- Măsurile cu privire la cooperarea judiciară în materie penală
- Protecția sănătății, măsurile în domeniul veterinar și fitosanitar
- Lupta împotriva fraudei
- Cooperarea economică, financiară și tehnică cu țările terțe
- Ajutorul umanitar
- Protecția civilă
- Bugetul european
- Controlul exercitării competențelor de executare de către Comisie
- Curtea de justiție a Uniunii europene
- Principiile reglementând accesul la documente
- Statistica comunitară
- Protecția persoanelor în ceea ce privește tratarea datelor

Procedura de adoptare a unui act este următoarea (a se vedea schema alăturată):

→ Comisia europeană prezintă o propunere Parlamentului european și Consiliului

BCU CLUJ-NAPOCA UNIVERSITY LIBRARY

Prima lectură

→ Parlamentul european își decide poziția la prima lectură și o transmite Consiliului

→ Consiliul:

• aprobă poziția Parlamentului european, actul respectiv este adoptat în formula hotărâtă de Parlamentul european

• nu aprobă poziția Parlamentului european, își adoptă propria poziție la prima lectura și o transmite Parlamentului european informându-l în legătură cu motivele poziției sale. Comisia informează Parlamentul european în legătură cu poziția sa.

Cea de-a doua lectură

→ Dacă, într-un termen de 3 luni după transmiterea poziției Consiliului, Parlamentul european:

▪ aprobă poziția Consiliului sau nu s-a pronunțat, actul respectiv este considerat adoptat în formula hotărâtă de Consiliu;

▪ respinge, cu majoritatea membrilor săi, poziția Consiliului, actul respectiv este considerat neadoptat;

▪ propune, cu o majoritate a membrilor săi, amendamente la poziția Consiliului, textul astfel amendat este transmis Consiliului și Comisiei care emite un aviz asupra acestor amendamente.

→ Dacă, într-un termen de 3 luni după primirea amendamentelor Parlamentului european, Consiliul, statuând cu majoritate calificată:

▪ aprobă toate amendamentele Parlamentului european, actul respectiv este considerat adoptat;

▪ nu aprobă toate amendamentele, președintele Consiliului, de comun acord cu președintele Parlamentului european, convoacă comitetul de conciliere într-un termen de 6 săptămâni

Consiliul statuează în unanimitate asupra amendamentelor care au făcut obiectul unui aviz negativ al Comisiei.

Concilierea

→ **Comitetul de conciliere**, care reunește membrii Consiliului ori reprezentanții acestora și tot atâția membrii reprezentând Parlamentul european, are drept misiune să **parvină la un acord**

asupra unui proiect comun cu majoritatea calificată a membrilor reprezentând Consiliul şi cu majoritatea membrilor reprezentând Parlamentul european, într-un **termen de 6 săptămâni,** începând de la convocarea sa, **pe baza poziţiilor Parlamentului european şi ale Consiliului la cea de-a doua lectură.**

Comisia participă la lucrările comitetului şi ia orice iniţiativă necesară în vederea promovării unei apropieri faţă de poziţiile Parlamentului european şi ale Consiliului.

Dacă într-un termen de 6 săptămâni după convocarea sa, comitetul de conciliere nu aprobă un proiect comun, actul propus este considerat neadoptat.

Cea de-a treia lectură

→ Dacă, într-un termen de 6 săptămâni, comitetul aprobă un proiect comun, Parlamentul european şi Consiliul dispun fiecare de un termen de 6 săptămâni, începând cu această aprobare, pentru a adopta actul respectiv conform acestui proiect:

→ Parlamentul european, statuând cu majoritatea sufragiilor exprimate iar Consiliul cu majoritate calificată, aprobă proiectul comun: actul propus este considerat adoptat în formularea hotărâtă de Comitetul de conciliere;

→ Parlamentul european, statuând cu majoritatea sufragiilor exprimate şi/sau Consiliul, cu majoritate calificată, nu adopta proiectul comun: actul propus este considerat neadoptat.

Termenul de 3 luni şi cel de 6 săptămâni sunt prelungite cu o lună, respectiv 2 săptămâni cel mult, la iniţiativa Parlamentului european sau a Consiliului.

Procedura legislativă specială

Procedura legislativă specială constă în *adoptarea*, în cazurile prevăzute de tratate, *a unui regulament, a unei directive ori a unei decizii de către Parlamentul european cu participarea Consiliului sau de către acesta, cu participarea Parlamentului european* care trebuie, fie să-şi dea avizul, fie să-şi dea aprobarea.

Clauza pasarela: Consiliul european poate adopta o decizie care să autorizeze adoptarea prin procedura legislativă ordinară a unor

acte legislative care ar trebui adoptate printr-o procedură legislativă specială. El statuează în unanimitate, după aprobarea Parlamentului european, care se pronunță cu majoritatea membrilor săi.

Procedura de aprobare

Procedura de aprobare implică, în cazul Consiliului european ori a Consiliului, ca acestea să obțină, în domeniile definite prin tratate, acordul Parlamentului european înainte de a proceda la adoptarea unei decizii.

Parlamentul european se pronunță cu majoritatea membrilor din care este constituit. Dacă majoritatea nu este întrunită, Consiliul european ori Consiliul nu pot adopta decizia.

Procedura de consultare

În anumite cazuri, tratatele impun Consiliului să nu adopte o decizie propusă de către Comisie decât după consultarea Parlamentului european care se pronunță cu majoritatea sufragiilor exprimate. Consiliul nu este obligat să urmeze avizul acestuia.

Procedura bugetară

Cadrul financiar plurianual

Cadrul financiar plurianual vizează să asigure evoluția ordonată a cheltuielilor Uniunii în limita propriilor sale resurse. Este stabilit pe o perioadă de cel puțin 5 ani.

Consiliul, statuând în unanimitate, după aprobarea Parlamentului european care se pronunță cu majoritatea membrilor săi, adoptă un regulament care fixează cadrul financiar plurianual.

Bugetul anual al Uniunii europene

Bugetul anual al Uniunii europene respectă cadrul financiar plurianual. Parlamentul european și Consiliul, statuând conform unei proceduri legislative speciale, stabilesc bugetul anual al Uniunii la propunerea Comisiei, conținând o previziune a veniturilor (încasărilor) și cheltuielilor. Procedura bugetară este următoarea:

→ Comisia prezintă Parlamentului european și Consiliului o propunere conținând proiectul de buget cel mai târziu la 1 septembrie al anului care îl precede pe cel al executării sale.

O singură lectură

→ Consiliul adoptă poziția sa asupra proiectului de buget și o transmite Parlamentului european cel târziu la 1 octombrie al anului care îl precede pe cel al executării bugetului.

→ Dacă, într-un termen de 42 de zile după aceasta transmitere, Parlamentul european:

- aproba poziția Consiliului, bugetul este adoptat;
- nu a statuat, se considera că bugetul este adoptat;
- adopta, cu majoritatea membrilor săi, amendamente, președinții celor doua instituții convoacă fără întârziere comitetul de conciliere, în afară de cazul în care, în următoarele 10 zile, Consiliul informează Parlamentul european că aprobă toate aceste amendamente.

Concilierea

→ Comitetul de conciliere are drept misiune să parvină, pe baza pozițiilor Parlamentului european și ale Consiliului, la un acord asupra unui proiect comun, într-un termen de 21 de zile începând de la convocarea sa. Comisia participă la comitet în scopul de a contribui la o apropiere între pozițiile celor două instituții.

→ Dacă, în termenul de 21 de zile, comitetul ajunge la un acord asupra unui proiect comun, Parlamentul european și Consiliul dispun fiecare de un termen de 14 zile începând de la data acestui acord pentru a aproba proiectul comun.

→ Dacă, într-un termen de 14 zile:

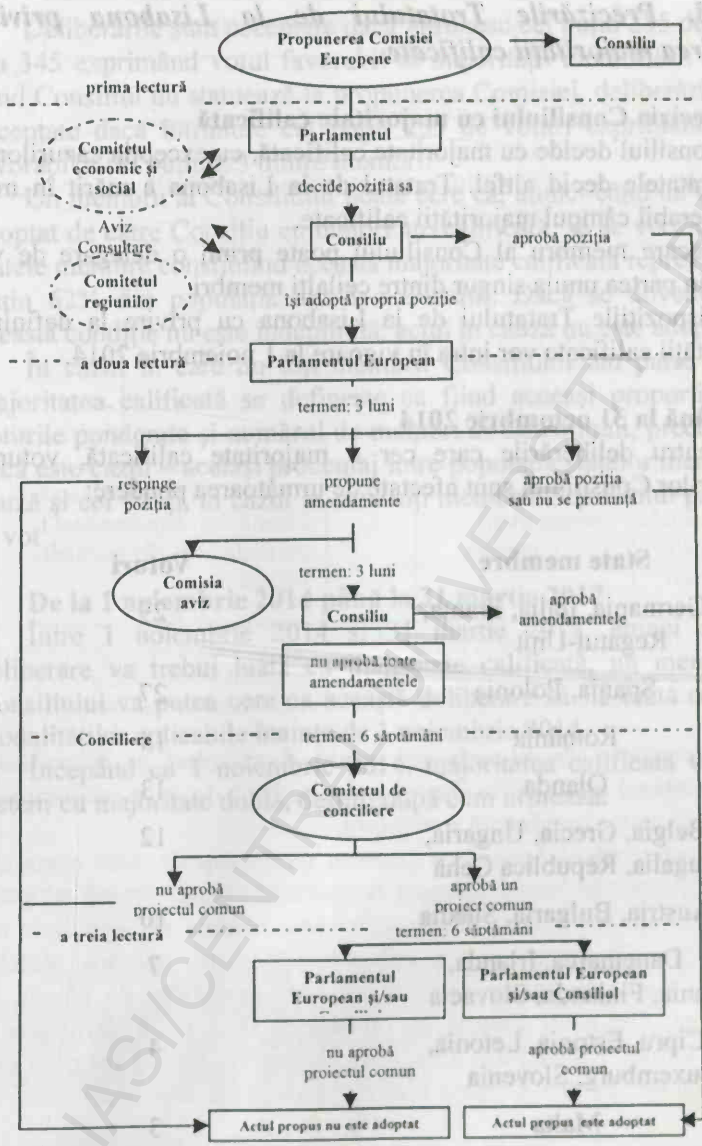
- cele două instituții aprobă proiectul sau nu ajung să statueze, ori dacă una din aceste instituții aprobă proiectul în timp ce cealaltă nu reușește să statueze, se consideră că bugetul este adoptat conform proiectului comun;
- Parlamentul european, statuând cu majoritatea membrilor săi, și Consiliul resping în egală măsura proiectul, ori numai Parlamentul european îl respinge sau una din aceste instituții îl respinge în vreme ce cealaltă nu reușește să statueze, un nou proiect de buget este prezentat de către Comisie;
- Parlamentul european aprobă proiectul iar Consiliul îl respinge, Parlamentul european, într-un termen de 14 zile începând

de la data respingerii proiectului de către Consiliu, şi statuând cu majoritatea membrilor săi şi cu 3/5 din sufragiile exprimate, poate decide confirmarea ansamblului ori a unei părţi a amendamentelor sale. Se consideră că bugetul este adoptat definitiv pe această bază.

→ Dacă, într-un termen de 21 de zile, comitetul nu ajunge la un acord asupra unui proiect comun, Comisia prezintă un nou proiect.

→ Atunci când procedura este încheiată, preşedintele Parlamentului european constată că bugetul este aprobat în mod definitiv.

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY



Sursa: Dominique Granguillot, „L'Union européenne aprés le Traité de Lisbonne", Editions Gualino, Paris, 2008.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

§3. Precizările Tratatului de la Lisabona privind definirea majorității calificate

Decizia Consiliului cu majoritate calificată

Consiliul decide cu majoritate calificată, cu excepția cazurilor în care tratatele decid altfel. Tratatul de la Lisabona a mărit în mod considerabil câmpul majorității calificate.

Fiecare membru al Consiliului poate primi o delegare de vot doar din partea unuia singur dintre ceilalți membri.

Dispozițiile Tratatului de la Lisabona cu privire la definirea majorității calificate vor intra în vigoare la 1 noiembrie 2014.

Până la 31 octombrie 2014

Pentru deliberările care cer o majoritate calificată, voturile membrilor Consiliului sunt afectate de următoarea pondere:

State membre	Voturi
Germania, Italia, Franța, Regatul-Unit	29
Spania, Polonia	27
România	14
Olanda	13
Belgia, Grecia, Ungaria, Portugalia, Republica Cehă	12
Austria, Bulgaria, Suedia	10
Danemarca, Irlanda, Lituania, Finlanda, Slovacia	7
Cipru, Estonia, Letonia, Luxemburg, Slovenia	4
Malta	3

Deliberările sunt acceptate dacă întrunesc cel puțin 255 de voturi din 345 exprimând votul favorabil al majorității membrilor. Atunci când Consiliul nu statuează la propunerea Comisiei, deliberările sunt acceptate dacă întrunesc cel puțin 255 de voturi exprimând votul favorabil a cel puțin 2/3 dintre membri.

Un membru al Consiliului poate cere ca, atunci când un act este adoptat de către Consiliu cu majoritate calificată, să se verifice dacă statele membre constituind această majoritate calificată reprezintă cel puțin 62% din populația totală a Uniunii. Dacă se dovedește că această condiție nu este îndeplinită, actul în cauză nu este adoptat.

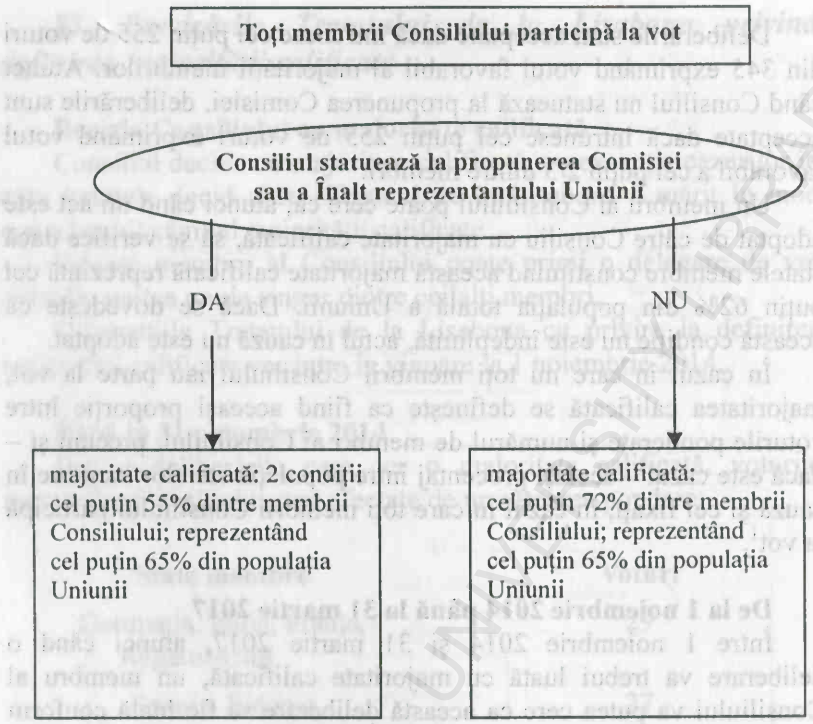
În cazul în care nu toți membrii Consiliului iau parte la vot, majoritatea calificată se definește ca fiind aceeași proporție între voturile ponderate și numărul de membri ai Consiliului, precum și – dacă este cazul – același procentaj între populația statelor membre în cauză și cei fixați, în cazul în care toți membrii Consiliului participă la vot[1].

De la 1 noiembrie 2014 până la 31 martie 2017

Între 1 noiembrie 2014 și 31 martie 2017, atunci când o deliberare va trebui luată cu majoritate calificată, un membru al Consiliului va putea cere ca această deliberare să fie luată conform modalităților aplicabile înainte de 1 noiembrie 2014.

Începând cu 1 noiembrie 2014, majoritatea calificată va fi un sistem cu majoritate dublă, definit după cum urmează:

[1] Dominique Granguillot, *op. cit.*, p. 17.

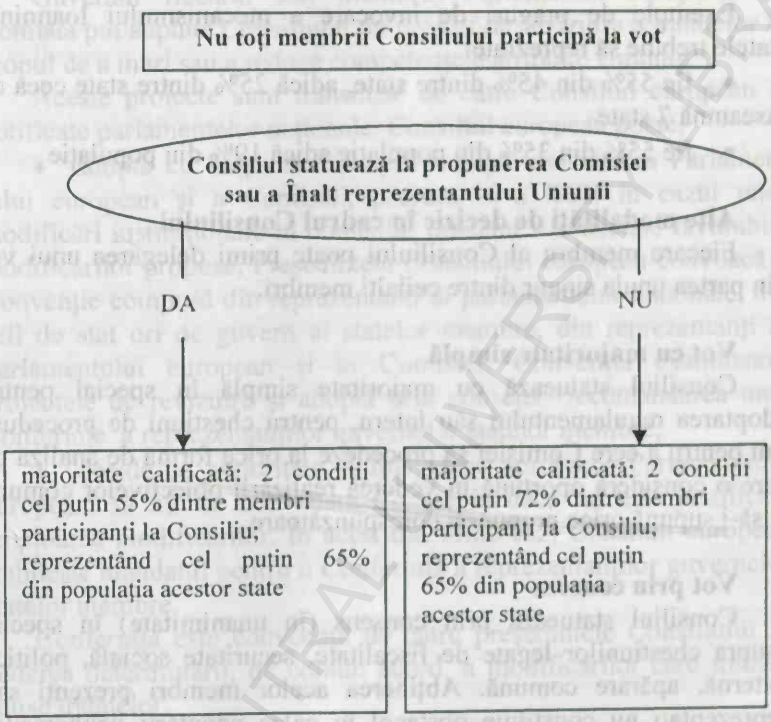


Minoritate de blocaj: cel puțin 4 membri ai Consiliului reprezentând peste 35% din populație, fără de care majoritatea calificată este considerată acceptată.

Compromisul Ioannina: permite unui grup de state apropiate de minoritatea de blocaj să ceară reexaminarea unei decizii adoptate cu majoritate calificată. Statele solicitante trebuie să reprezinte cel puțin 75% din populație sau cel puțin 75% din numărul statelor membre necesare pentru constituirea unei minorități de blocaj. În acest caz, Consiliul trebuie să procedeze la o nouă deliberare – într-un termen rezonabil – a deciziei respective, făcând tot ceea ce-i stă în putere pentru a uşura realizarea unei cât mai mari baze de acord.

Exemple ale pragurilor de invocare a mecanismului Ioannina: statele trebuie să reprezinte:

- fie 75% din 45% dintre state, adică 34% dintre state, adică 9 state;
- fie 75% din 35% din populație, adică 26% din populație.



Minoritate de blocaj: cel puțin numărul minim de membri ai Consiliului reprezentând peste 35% din populația statelor membre participante, plus un membru, fără de care majoritatea calificată este considerată acceptată.

Începând cu 1 aprilie 2017

Majoritatea calificată va constitui sistemul cu dublă majoritate aplicat de la 1 noiembrie 2014 cu aceeași minoritate de blocaj.

BCU CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Începând cu 1 aprilie 2017, statele care solicită reexaminarea unei decizii adoptată cu majoritate calificată vor trebui să reprezinte cel puțin 55% din populație sau cel puțin 55% din numărul statelor membre necesare pentru constituirea unei minorități de blocaj.

Consiliul deliberează în aceleași condiții ca în cazul precedent.

Exemple de praguri de invocare a mecanismului Ioannina: statele trebuie să reprezinte:

- fie 55% din 45% dintre state, adică 25% dintre state ceea ce înseamnă 7 state
- fie 55% din 35% din populație adică 19% din populație

Alte modalități de decizie în cadrul Consiliului

Fiecare membru al Consiliului poate primi delegarea unui vot din partea unuia singur dintre ceilalți membri.

Vot cu majoritate simplă

Consiliul statuează cu majoritate simplă în special pentru adoptarea regulamentului său intern, pentru chestiuni de procedură sau pentru a cere Comisiei să procedeze la orice formă de analiză pe care o consideră oportună în vederea realizării obiectivelor comune și să-i supună orice propuneri corespunzătoare.

Vot prin consens

Consiliul statuează prin consens (în unanimitate) în special asupra chestiunilor legate de fiscalitate, securitate socială, politică externă, apărare comună. Abținerea acelor membri prezenți sau reprezentați nu constituie obstacol în calea adoptării deliberărilor Consiliului care presupun unanimitate.

Clauza pasarela: Consiliul european poate adopta o decizie care să autorizeze Consiliul să statueze cu majoritate calificata într-un domeniu sau într-un caz în care unanimitatea era solicitată inițial (în afara deciziilor cu implicații militare ori în domeniul apărării).

§4. Proceduri de revizuire a tratatelor

Procedura de revizuire ordinară

Guvernul fiecărui stat membru, Parlamentul european ori Comisia pot supune Consiliului un proiect de revizuire a tratatelor în scopul de a mari sau a reduce competențele atribuite Uniunii.

Aceste proiecte sunt transmise de către Consiliul european și notificate parlamentelor naționale. Consiliul european poate:

- adopta cu majoritate simplă – după consultarea Parlamentului european și a Comisiei, precum și a BCE în cazul unor modificări instituționale în domeniul monetar – o decizie favorabilă modificărilor propuse. Președintele Consiliului european convoacă o Convenție compusă din reprezentanți ai parlamentelor naționale, din șefi de stat ori de guvern ai statelor membre, din reprezentanți ai Parlamentului european și ai Comisiei. Convenția examinează proiectele de revizuire și adoptă prin consens recomandarea unei Conferințe a reprezentanților guvernelor statelor membre;
- decide cu majoritate simplă, după aprobarea Parlamentului european, să nu fie convocată Convenția dacă nu este justificată amploarea modificărilor. În acest din urmă caz, Consiliul european stabilește mandatul pentru o Conferință a reprezentanților guvernelor statelor membre.

Conferința este convocată de către președintele Consiliului în vederea determinării, de comun acord, a modificărilor care trebuie aduse tratatelor.

Modificările intră în vigoare după ratificarea de către toate statele membre, conform regulilor lor constituționale.

Procedurile de revizuire simplificate

Guvernul fiecărui stat membru, Parlamentul european ori Comisia pot supune Consiliului european un proiect de revizuire totală ori parțiala a dispozițiilor tratatelor cu privire la politicile și acțiunile interne ale Uniunii. Consiliul european poate adopta în unanimitate – după consultarea Parlamentului european și a

Comisiei, precum şi a BCE în cazul modificărilor instituţionale în domeniul monetar – o decizie prin care sunt modificate aceste dispoziţii. Decizia nu intră în vigoare decât după aprobarea ei de către statele membre, conform regulilor lor constituţionale. Ea nu poate mări competenţele atribuite Uniunii în cadrul tratatelor.

Consiliul european poate adopta în unanimitate, după aprobarea Parlamentului european care se pronunţă cu majoritatea membrilor, o decizie care autorizează:

- Consiliul să statueze cu majoritate calificată într-un domeniu ori într-un caz în care unanimitatea este necesară (cu excepţia acelor domenii cu implicaţii militare ori în domeniul apărării);
- Adoptarea de acte legislative conform procedurii legislative ordinare în locul procedurii legislative speciale.

Decizia este transmisă parlamentelor naţionale. În cazul opunerii unui parlament naţional, notificată într-un termen de 6 luni după transmitere, decizia nu este adoptată. În absenţa unei opuneri, Consiliul european poate adopta decizia respectivă.

BCU "MIHAI EMINESCU" CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CAPITOLUL 6
CONTROLUL LEGALITĂȚII DECIZIILOR ADMINISTRATIVE PRIN CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE

§1. Căile de contestare a deciziilor administrative ilegale[1]

Curtea Europeană de Justiție are un rol important în soluționarea contenciosului administrativ comunitar. Ea acționează ca un veritabil tribunal administrativ examinând plângerile persoanelor fizice și juridice împotriva actelor comunitare și recursurile introduse de agenții instituțiilor europene împotriva acestora[2]. Căile de contestare a actelor comunitare în fața Tribunalului de Mare Instanță și a Curții Europene de Justiție sunt: recursul în carență, recursul în anulare, recursul în interpretare și recursul de plină jurisdicție.

Recursul în carență – reprezintă un mijloc procesual comunitar pus la dispoziția statelor, a instituțiilor comunitare, a întreprinderilor și a particularilor, de a ataca în fața Curții, în anumite situații strict delimitate, abținerea (omisiunea) Parlamentului european, Comisiei, Consiliului de miniștri sau a Băncii Centrale Europene de a decide în materii în care aceste organe au, prin tratate, obligația de a lua o anumită măsură. Înainte de a fi sesizată instanța comunitară este necesară realizarea unui **recurs administrativ prealabil** care constă în invitarea instituției în cauză să acționeze. Invitația trebuie să fie clară, precisă și să avertizeze instituția în cauză că perseverarea în inactivitate va determina introducerea unui recurs în carență. Dacă la expirarea unui termen de două luni de la data invitării, instituția nu a luat poziție, partea interesată are la dispoziție un nou termen de două

---

[1] Paragraf preluat din lucrarea „Dreptul Administrativ în Uniunea Europeană" – autori Ioan Alexandru, Mihaela Cărăușan, Ilie Gorjan, Ivan Vasile Ivanoff, Cezar Corneliu Manda, Alina-Livia Nicu, Crina Rădulescu, Cătălin Silviu Săraru, Ed. Lumina Lex, București, 2007, p. 348 și urm.

[2] Ovidiu Ținca – *op. cit.*, p. 121.

luni pentru a sesiza Curtea cu un recurs în carență propriu-zis (art. 232 TCE).

În situația în care instituția adoptă o poziție în termenul legal stabilit, recursul jurisdicțional în carență (în fața Curții) nu mai este posibil, putând fi exercitat, dacă este cazul, doar un recurs în anulare. De asemenea, dacă poziția instituției este comunicată în timpul procesului, dar înainte de darea hotărârii, litigiul va fi considerat lipsit de obiect.

Curtea a apreciat că orice act sau acțiune a instituției respective (Consiliul sau Comisia), chiar dacă nu îmbracă un caracter formal și obligatoriu, trebuie considerate ca fiind luări de poziție care nu mai justifică un recurs jurisdicțional în carență. Astfel, dacă instituția acționează în alt mod decât cel indicat de părți prin invitația la acțiune, această conduită echivalează cu o luare de poziție[1].

Stabilirea momentului în care instituția a omis să acționeze, și deci a momentului de la care poate fi introdus recursul administrativ, este dificil de realizat pentru că legislația comunitară nu stabilește nici un termen în care instituțiile comunitare sunt chemate să acționeze. Curtea a apreciat că introducerea recursului administrativ trebuie să se facă într-un „termen rezonabil". În majoritatea hotărârilor CEJ, termenul rezonabil este inclus între 2 luni și 2 ani de a data existenței efective a obligației de acțiune. În cauza 4/1970, Olanda/Comisia Europeană dedusă spre judecare CEJ, Avocatul General va invoca principiul securității juridice împotriva stabilirii arbitrare de către Curte a limitelor noțiunii de „termen rezonabil", arătând că „ideea de a stabili pe cale jurisprudențială un termen a cărui expirare să priveze pe cei interesați de dreptul de a sesiza administrația comunitară este contrar principiului securității juridice și are împotriva sa argumentul că nici metoda analogiei, nici cea a dreptului comparat, nu permit să se determine cu certitudine un termen care poate fi considerat „rezonabil".

---

[1] O. Manolache, *Drept comunitar*, vol. III, Justiția comunitară, ediția a II-a, Editura All Beck, 1999, p. 53; Dacian Dragoș – Recursul administrativ prealabil în dreptul administrativ comunitar, în Revista Transilvană de Științe Administrative nr. 2 (5)/2000, p. 118.

Recursul în anulare. Este un mijloc procesual care permite statelor, instituțiilor comunitare, persoanelor fizice și juridice de a ataca în fața Curții un act obligatoriu emis de Consiliu, de Comisie, de Banca Centrală Europeană, sau un act al Parlamentului European destinat să producă efecte juridice față de terți și de a obține, în anumite condiții, desființarea acestuia (art. 230 TCE).

Contenciosul în anulare poate fi fondat doar pe legalitate, nu și pe oportunitatea actului[1].

Este exclusă posibilitatea ca CEJ să reformeze actul anulat. Astfel, în Hotărârea din 15 septembrie 1998 (European Night Services e.a./Commission) Curtea a decis că prezentarea unor concluzii în cadrul unui recurs în anulare care să impună Comisiei adoptarea unor măsuri specifice sunt imposibil de primit. Judecătorul comunitar nu este competent să adreseze injoncțiuni (ordine categorice) instituțiilor comunitare sau să se substituie acestora.

Acțiunea trebuie formulată în termen de două luni, după caz, de la publicarea actului, de la notificarea reclamantului sau, în lipsă, din ziua în care acesta a luat cunoștință. Cauzele de ilegalitate invocate pe calea recursului în anulare sunt: incompetența, încălcarea formelor procedurale, încălcarea Tratatului sau a oricărei norme de drept privind aplicarea acestuia sau privind deturnarea de putere, formulate de către unul din statele membre, Parlamentul European, Consiliul de Miniștri sau Comisie. De asemenea, orice persoană fizică sau juridică poate formula, în aceleași condiții, o acțiune împotriva actelor care i se adresează sau care o privesc direct și individual, precum și împotriva actelor de reglementare care o privesc direct și care nu presupun măsuri de executare.

Dacă acțiunea este întemeiată, Curtea de Justiție declară actul contestat nul și neavenit. Cu toate acestea, Curtea de Justiție indică, în cazul în care consideră că este necesar, care sunt efectele actului anulat care trebuie considerate ca fiind definitive (art 231 TCE), făcând astfel o aplicare a principiului proporționalității.

Recursul în anulare îndreptat contra unui act care are un caracter pur confirmativ al unui act anterior, astfel încât anularea actului

---

[1] Louis Cartou, *L'Union Européenne. Traité de Paris-Rome*, Maastricht, 1996, 2e Dalloz, p. 168.

confirmativ se confundă cu aceea a actului anterior trebuie să fie considerată ca fiind fără obiect şi prin urmare imposibil de primit (Hotărârea CEJ nr. 26/76, Metro/Commission).

Recursul în interpretare (deciziile preliminare, prejudiciale). Curtea de Justiţie are competenţa de a hotărî, cu titlu prejudicial asupra:

a) interpretării Tratatului;

b) valabilităţii şi interpretării actelor adoptate de instituţiile Uniunii;

c)asupra interpretării statutelor organismelor create printr-un act al Consiliului, când statutele prevăd acest lucru.

Când se ridică o asemenea chestiune în faţa unei instanţe dintr-un stat membru, în cazul în care consideră că pentru a se pronunţa o hotărâre este necesară o decizie în privinţa acestei chestiuni, această instanţă poate cere Curţii de Justiţie să pronunţe o hotărâre.

Când se ridică o asemenea chestiune într-o cauză pendinte în faţa unei instanţe naţionale ale cărei decizii nu pot face obiectul unei căi de atac în dreptul intern, această instanţă trebuie să sesizeze Curtea de Justiţie (art. 234 TCE).

Prin urmare sunt abilitate să formuleze recursuri în interpretare atât jurisdicţiile supreme ale statelor cât şi jurisdicţiile care pronunţă în speţa concretă o hotărâre nesusceptibilă de recurs în dreptul intern[1]. Judecătorul naţional care deschide un recurs în interpretare va suspenda procesul pendinte şi va comunica hotărârea sa Curţii care o va notifica, prin grefier, părţilor în cauză, statelor membre şi Comisiei, precum şi Consiliului dacă actul în cauză emană de la acesta. Părţile, statele membre şi instituţiile comunitare dispun de un termen de două luni pentru a depune observaţii scrise în faţa Curţii. După prezentarea concluziilor avocatului general, şi după ce deliberarea judecătorilor a avut loc, hotărârea este pronunţată în audienţă publică şi transmisă prin grefier jurisdicţiei naţionale, statelor membre şi instituţiilor interesate.

---

[1] Ion P. Filipescu, Augustin Fuerea – *op. cit.*, p. 147.

Aşa cum sublinia şi Louis Cartou spre deosebire de contenciosul în anulare care sancţionează, cel în interpretare previne[1].

Hotărârea CEJ pronunţată într-o decizie prejudicială are autoritate de lucru judecat relativă, numai între părţile din litigiul concret dedus în faţa judecătorului naţional. Deciziile prejudiciale îndeplinesc un fel de funcţie de ghidare a dreptului naţional în vederea realizării unei aplicări uniforme a dreptului comunitar şi formarea unei jurisprudenţe coerente în toate ţările membre. Conceptul de „forţă obligatorie prezumtivă a hotărârilor preliminare" definit de M. Kriele cu privire la dreptul german, descrie cu acurateţe efectul deciziilor Curţii[2].

Recursurile de plină jurisdicţie. Acestea dau posibilitatea Curţii de a se pronunţa asupra tuturor elementelor de fapt şi de drept ale cauzei, modificând hotărârea organului comunitar care a fost pusă în discuţie, în sensul de a stabili o altă soluţie obligatorie pentru părţi[3]. Se permite astfel Curţii să substituie propriile sale decizii acelora ale instituţiilor comunitare. Recursul de plină jurisdicţie se deosebeşte de celelalte recursuri unde Curtea de Justiţie nu avea posibilitatea reformării actelor în cauză.

a) Recursul în constatarea neîndeplinirii de către state a obligaţiilor decurgând din tratatele constitutive. În cazul în care consideră că un stat membru nu şi-a îndeplinit una din obligaţiile care îi revin în temeiul Tratatului, Comisia poate să emită un aviz motivat, după ce, în prealabil, i-a acordat statului respectiv posibilitatea de a-şi prezenta observaţiile. Dacă statul în cauză nu se conformează în termenul stabilit de Comisie, aceasta poate sesiza Curtea de Justiţie (art. 226 TCE).

Observăm că se instituie astfel un **recurs administrativ prealabil** sesizării Curţii de Justiţie. Atunci când un stat nu îşi respectă obligaţiile asumate prin tratate Comisia va invita statul membru să îşi prezinte observaţiile sale prin adresarea unei scrisori cuprinzând datele litigiului şi toate elementele necesare statului pentru a înlătura

---

[1] Luis Cartou, *op. cit.*, p. 168.

[2] M. Kriele, *Theorie der Rechtsgewinnungentwickelt am Problem der Verfassungsinterpretation*, vol. 41, ediţia a II-a, Berlin, 1976, p. 243 şi urm.

[3] Ion P. Filipescu, Augustin Fuerea, *op. cit.*, p. 148.

nerespectarea tratatului sau, în cazul în care nu îşi însuşeşte punctul de vedere al Comisiei, pentru a-şi pregăti apărarea în proces. După primirea observaţiilor din partea statului respectiv, dacă Comisia consideră că acest stat nu şi-a îndeplinit obligaţiile asumate prin tratat, aceasta poate emite un aviz motivat. Comisia se bucură de o putere discreţionară în ceea ce priveşte emiterea avizului, având o largă putere de apreciere asupra îndeplinirii obligaţiilor asumate de statele membre. Emiterea avizului motivat este obligatorie doar ca o condiţie administrativă prealabilă (recurs administrativ) pentru introducerea de către Comisie a acţiunii la Curtea Europeană de Justiţie.

Scopul procedurii administrative prealabile precontencioase este pe de o parte, de a da statului membru prilejul de a-şi îndeplini obligaţiile sale conform tratatului şi, pe de altă parte, de a beneficia el însuşi de drepturile sale de a se apăra contra obiecţiilor ridicate de Comisie, acest dublu scop impunând un termen rezonabil în care să răspundă la scrisoarea formală şi să dea curs avizului motivat sau dacă este cazul să-şi pregătească apărarea[1].

b) Recursul împotriva sancţiunilor menite să aplice regulile comunitare.

Tratatele şi legislaţia derivată pot impune sancţiuni statelor sau persoanelor fizice şi juridice. Recursul împotriva sancţiunilor aplicate statelor membre a fost reglementat încă prin Tratatul de la Paris art. 88 alin. 3 şi 4. Recursul împotriva sancţiunilor aplicate particularilor îşi găsea reglementarea în art. 36, 44 şi 92 din Tratatul CECA; art. 172 din Tratatul CEE, art. 83 şi 144(b) din Tratatul CEEA.

Pentru dreptul administrativ european o importanţă deosebită o au căile de atac împotriva sancţiunilor administrativ disciplinare aplicate agenţilor comunitari. Statutul funcţionarilor Comunităţilor europene adoptat în 1997 prevede în titlul VI că sancţiunile disciplinare aplicabile funcţionarilor comunitari sunt: avertismentul, blamul, suspendarea temporară a dreptului de avansare pe scară ierarhică, reducerea treptei de salarizare, retrogradarea, suspendarea din funcţie, revocarea din funcţie, concedierea pentru insuficienţă

[1] O. Manolache, *op. cit.* (Drept comunitar, vol. III, 1999), p. 88.

profesională. Funcționarii comunitari care sunt afectați direct de aceste sancțiuni precum și orice altă persoană interesată care cade sub incidența Statutului (agenții contractuali de drept comunitar și contractualii de drept privat local[1]) pot utiliza căile de recurs prevăzute de Statut.

Pentru a introduce un recurs jurisdicțional la Curtea Europeană de Justiție, urmând procedura reglementată de Statutul funcționarilor comunitari, este necesară parcurgerea următoarelor proceduri administrative prealabile:

Exercitarea dreptului de petiționare. Orice persoană vizată de Statut poate sesiza autoritatea învestită cu puterea de numire solicitându-i să ia o decizie cu privire la persoana sa. Autoritatea învestită cu puterea de numire comunică decizia sa motivată celui interesat într-un termen de patru luni de la data introducerii cererii. La expirarea acestui termen, lipsa răspunsului la solicitare echivalează cu decizia implicită de respingere susceptibilă să facă obiectul unei reclamații cu care va sesiza aceeași autoritate învestită cu putere de numire (art. 90 paragraful 1 din Statut). Prin intermediul dreptului de petiționare persoana interesată nu exercită o cale de atac împotriva unui act care o nedreptățește, ci solicită instituției căreia îi aparține, prin autoritatea învestită cu puterea de numire, de a lua o anumită decizie cu privire la ea[2]. Analizând art. 90 par. 1 teza finală observăm consacrarea în dreptul comunitar a actului administrativ implicit sau asimilat care constă în refuzul autorității competente de a rezolva o cerere.

Exercitarea căii de atac administrative (recursul administrativ). Orice persoană vizată de Statut poate sesiza autoritatea învestită cu putere de numire cu o reclamație îndreptată împotriva unui act care o incriminează, fie că numita autoritate a luat o decizie, fie că ea s-a abținut să ia o măsură impusă de Statut (art. 90 paragraful 2 din Statut). Reclamația trebuie să fie introdusă într-un termen de trei luni. Acest termen curge: din ziua publicării actului în cazul actului administrativ normativ; din ziua notificării deciziei către destinatar și în orice caz cel mai târziu din ziua în care cel

[1] A se vedea Constanța Călinoiu, Verginia Vedinaș – *op. cit.*, p. 19-23.
[2] *Ibidem*, p. 189.

interesat a luat cunoştinţă despre acel act în cazul actului administrativ individual. Dacă actul individual cauzează neplăceri unei alte persoane decât celui căruia îi este destinat, termenul de trei luni va curge pentru acea persoană din ziua în care aceasta a luat cunoştinţă de act şi în orice caz cel mai târziu din ziua publicării lui.

Reclamaţia trebuie să fie introdusă într-un termen de trei luni de la data expirării termenului de răspuns, atunci când reclamaţia este făcută contra unei decizii implicite de respingere în sensul art. 90 paragraful 1 din Statut.

Autoritatea învestită cu puterea de numire comunică decizia sa motivată persoanei interesate într-un termen de patru luni începând cu data prezentării reclamaţiei. La expirarea acestui termen, lipsa răspunsului echivalează cu decizia implicită de respingere susceptibilă a face obiectul unui recurs la Curtea Europeană de Justiţie.

Funcţionarii comunitari înaintează cererea iniţială sau reclamaţia Autorităţii învestite cu putere de numire prin intermediul superiorului ierarhic. În cazul în care actul emană de la superiorul ierarhic direct al funcţionarului, poate fi sesizată direct autoritatea imediat superioară (art. 90 paragraful 3 din Statut)

Pentru ca un recurs la Curtea Europeană de Justiţie să fie acceptat este necesar ca în prealabil să se fi sesizat cu reclamaţie autoritatea învestită cu putere de numire, cu respectarea art. 90 alin. 2, iar această autoritate să fi respins reclamaţia, explicit sau implicit. Această reclamaţie are natura juridică a unui **recurs administrativ** cu caracter obligatoriu pentru exercitarea recursului jurisdicţional în faţa CEJ.

Introducerea unui recurs administrativ nu suspendă executarea actului incriminat. Însă, Statutul dă posibilitatea celui interesat să introducă la Curtea de Justiţie o cerere de suspendare a actului atacat, până la soluţionarea reclamaţiei prealabile (art. 91 paragraful 4 din Statut).

Recursul la CEJ trebuie înaintat într-un termen de trei luni de la data notificării deciziei explicite sau de la data expirării termenului de răspuns în cazul deciziei implicite. Totuşi, atunci când o decizie explicită de respingere a unei reclamaţii intervine după decizia

implicită de respingere dar în termenul de recurs, ea face din nou să curgă termenul de recurs (art. 91 paragraful 3 din Statut).

Acțiunea formulată de funcționarul comunitar împotriva actelor vătămătoare are natura unei acțiuni în anulare[1] prin care se sancționează neconcordanța măsurilor luate de instituțiile comunitare față de agenții lor cu reglementările comunitare ierarhic superioare.

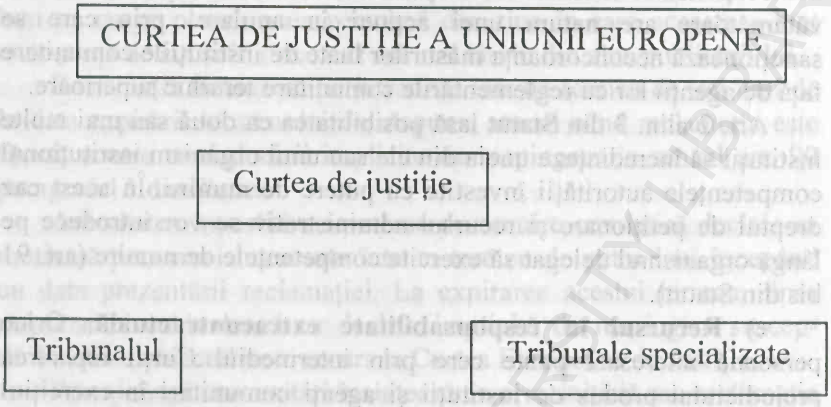
Art. 2 alin. 3 din Statut lasă posibilitatea ca două sau mai multe instituții să încredințeze uneia din ele sau unui organism instituțional competențele autorității învestite cu putere de numire. În acest caz dreptul de petiționare și recursul administrativ se vor introduce pe lângă organismul delegat să exercite competențele de numire (art. 91 bis din Statut).

c) Recursul în responsabilitate extracontractuală. Orice persoană interesată poate cere prin intermediul Curții repararea prejudiciului produs de instituții și agenți comunitari în exercițiul funcțiunii. Acest lucru a fost stipulat încă prin art 6, 34 și 40 din Tratatul CECA, art. 187 din Tratatul CEEA și art 214 din Tratatul CEE.

d) Recursul în responsabilitate contractuală. Curtea poate fi investită cu soluționarea unui litigiu contractual, în calitate de instanță arbitrală, dacă printr-o clauză compromisorie conținută într-un contract se stipulează acest lucru. Art. 238 TCE dă posibilitatea Curții de Justiție de a hotărî în temeiul unei clauze compromisorii dintr-un contract de drept public sau privat încheiat de Uniune sau în numele acesteia.

[1] A se vedea în acest sens O. Manolache – op. cit. (1999), vol. 3, p. 113.

§2. *Structura şi competenţele actuale ale Justiţiei Europene*



Rolul Curţii de justiţie a Uniunii europene. Curtea de justiţie a Uniunii europene cuprinde Curtea de justiţie, Tribunalul şi tribunalele specializate al căror sediu este la Luxemburg. Ea asigură respectarea dreptului în interpretarea şi aplicarea tratatelor.

Structura Curţii de justiţie:

- un judecător din partea fiecărui stat membru
- 8 avocaţi generali: 5 avocaţi generali permanenţi atribuiţi Germaniei, Franţei, Italiei, Spaniei şi Regatului-Unit şi 3 avocaţi generali atribuiţi celorlalte state membre, conform unui sistem de rotaţie .

Într-o declaraţie anexată Tratatului de la Lisabona, este prevăzut ca, în cazul în care Curtea de justiţie cere ca numărul avocaţilor permanenţi sa fie mărit cu încă 3 persoane, Consiliul, statuând în unanimitate, îşi va marca acordul asupra acestei cereri. În această situaţie, Polonia va dispune de un avocat general permanent iar sistemul actual de rotaţie va cuprinde 5 avocaţi generali în loc de 3.

Numirea

Judecătorii şi avocaţii generali ai Curţii de justiţie sunt numiţi de comun acord de către guvernele statelor membre. Mandatul acestora este de 6 ani şi poate fi reînnoit.

Ei sunt aleşi:

- din rândul unor personalităţi care oferă toate garanţiile de independenţă şi care întrunesc condiţiile cerute pentru exercitarea, în ţările lor respective, a celor mai înalte funcţii jurisdicţionale, ori din rândul unor jurisconsulţi având competenţe notorii;
- după consultarea unui comitet compus din 7 personalităţi, desemnate de către Consiliu, alese din rândul unor mai vechi membri ai Curţii de justiţie şi ai Tribunalului, membri ai unor jurisdicţii naţionale supreme şi jurişti cu competenţe notorii, dintre care unul este propus de Parlamentul european.

O reînnoire parţiala a judecătorilor şi avocaţilor generali are loc din 3 în 3 ani.

Organizarea Curţii de justiţie

Curtea de justiţie îşi ţine şedinţele în *camere*, în *camera mare* ori în *adunarea plenară.*

Preşedintele Curţii de justiţie este desemnat de către judecători, din rândul acestora, pentru un mandat de 3 ani care poate fi reînnoit.

Curtea de justiţie îşi stabileşte regulamentul de procedură. Acest regulament este supus aprobării Consiliului.

Competenţele Curţii de justiţie:

- Controlează legalitatea actelor legislative, a actelor instituţiilor, organelor sau organismelor Uniunii, altele decât recomandările şi avizele, menite să producă efecte juridice la adresa statelor terţe:
- ea se pronunţă asupra recursurilor în anulare formulate de un stat membru, Parlamentul european, Consiliu sau Comisie
- se pronunţă asupra recursurilor formulate de Curtea de Conturi, Banca centrală europeană şi Comitetul regiunilor care tind la salvarea prerogativelor acestora

- Controlează legalitatea inactivității Parlamentului european, a Consiliului european, a Consiliului, a Comisiei, a Băncii centrale europene și a organelor sau organismelor Uniunii: se pronunță asupra recursurilor în carență formulate de statele membre și celelalte instituții ale Uniunii
- Statuează, cu titlu prejudicial, asupra interpretării tratatelor și validității și interpretării actelor luate de instituții, organe sau organisme ale Uniunii: când este pusă o asemenea chestiune în fața unei jurisdicții a unuia dintre statele membre, această jurisdicție, dacă consideră că decizia asupra acestui punct este necesară pentru a da o sentință judecătorească, poate cere Curții de justiție să statueze asupra acestei chestiuni (trimitere prejudicială). Dacă decizia nu este susceptibilă de recurs jurisdicțional de drept intern, ea este obligată să sesizeze Curtea de Justiție.

Dacă o asemenea chestiune este ridicată într-o afacere pendinte în fața unei jurisdicții naționale privind o persoană deținută, ea statuează în cel mai scurt termen posibil.

- Să recunoască faptul că un stat membru a încălcat una din obligațiile care îi revin în virtutea tratatelor: ea se pronunță asupra recursurilor în omisiune formulate de către Comisie sau unul din statele membre. Dacă statul membru în cauză nu a luat măsurile pe care le comporta executarea hotărârii ori și-a încălcat obligația de a comunica măsurile de transpunere a unei directive, Curtea de justiție îi poate impune plata unei sume forfetare sau a unei penalizări de întârziere în limita sumei totale indicată de Comisie.
- Să verifice, la cererea unui stat membru în cauză, regularitatea procedurii prin care este sancționat un stat membru pentru încălcarea ori riscul de încălcare gravă și persistenta a valorilor europene.
- Să controleze respectarea legalității măsurilor restrictive împotriva unor persoane fizice sau morale, adoptate de Consiliu pe baza politicii externe și de securitate comună.
- Să fie sesizată cu recursuri extraordinare limitate la chestiunile de drept împotriva hotărârilor și ordonanțelor pronunțate de către Tribunal ori cu reexaminarea deciziilor Tribunalului în privința unor recursuri formulate împotriva deciziilor tribunalelor specializate.

Structura şi organizarea Tribunalului. Tribunalul cuprinde cel puţin câte un judecător din fiecare stat membru. Numărul de judecători ai Tribunalului este fixat prin statutul Curţii de justiţie a Uniunii europene care poate prevedea, de asemenea, că Tribunalul este asistat de avocaţi generali.

Aceştia sunt numiţi de comun acord de către guvernele statelor membre, pentru un mandat de 6 ani care poate fi reînnoit. Sunt aleşi, după consultarea comitetului, din rândul acelor persoane care oferă toate garanţiile de independenţă şi care posedă capacitatea necesară pentru exercitarea unor înalte funcţii jurisdicţionale. O reînnoire parţială are loc din 3 în 3 ani.

Judecătorii desemnează, din rândul lor, preşedintele Tribunalului pentru un mandat de 3 ani care poate fi reînnoit.

Tribunalul îşi stabileşte regulamentul de procedură de comun acord cu Curtea de justiţie. Acest regulament este supus aprobării Consiliului.

Competenţele Tribunalului. Tribunalul are competenţa de a judeca în primă instanţă:

- orice recurs în anulare formulat de o persoana fizică sau morala împotriva acţiunilor unor instituţii, organe sau organisme ale Uniunii al căror destinatar este sau care o privesc în mod direct şi individual, precum şi împotriva actelor reglementare care o privesc în mod direct şi care nu comportă măsuri de executare;
- orice recurs în carenţă formulat de o persoana fizică sau morală pentru învinuirea uneia dintre instituţii, unui organ ori organism al Uniunii din cauza neadresării unui act, altul decât o recomandare ori aviz;
- orice recurs vizând obţinerea reparaţiei în urma unor daune cauzate de instituţiile Uniunii ori de agenţii acesteia, în execuţia funcţiilor;
- orice recurs care se fondează pe o clauză compromisorie aflată într-un contract de drept public ori de drept privat, trecut prin Uniune ori în contul acesteia;
- orice recurs formulat împotriva deciziilor tribunalelor specializate;

- chestiuni prejudiciale în materii specifice, determinate de statutul Curții de justiție a Uniunii Europene

Statutul Curții de justiție a Uniunii europene poate prevedea faptul că Tribunalul este competent pentru alte categorii de recurs.

Atunci când Tribunalul consideră chestiunea ca reclamând o decizie de principiu susceptibilă de a afecta unitatea ori coerența dreptului Uniunii, el o poate trimite în fața Curții de justiție pentru ca aceasta să decidă.

Hotărârile date de Tribunal pot face următoarele obiecte în fața Curții de justiție:

- unui recurs extraordinar, limitat la chestiunile de drept;
- unei reexaminări, atunci când aceste hotărâri privesc recursuri formulate împotriva unor hotărâri ale tribunalelor specializate sau chestiuni prejudiciale în cazul unor riscuri serioase de atingere a unității ori a coerenței dreptului Uniunii.

Tribunalele specializate. Parlamentul european și Consiliul, statuând conform procedurii legislative ordinare, pot crea tribunale specializate alipite Tribunalului și având competența să judece în primă instanță anumite categorii de recursuri formulate în materii specifice.

Parlamentul european și Consiliul statuează pe calea reglementărilor:

- fie la propunerea Comisiei și după consultarea Curții de justiție;
- fie la cererea Curții de justiție și după consultarea Comisiei.

Regulamentul potrivit căruia este înființat un tribunal specializat fixează regulile cu privire la structura acestui tribunal și precizează competențele care îi sunt conferite.

Membrii tribunalelor specializate sunt aleși din rândul persoanelor care oferă toate garanțiile de independență și care posedă capacitatea necesară pentru exercitarea funcțiilor jurisdicționale. Ei sunt numiți de către Consiliu care decide în unanimitate.

Hotărârile tribunalelor specializate pot face în fața Tribunalului:

- obiectul unui recurs extraordinar limitat la chestiunile de drept;

• obiectul unui apel, dacă decizia de înființare a tribunalului specializat o prevede și se referă de asemenea la chestiunile de fapt.

Tribunalele specializate își stabilesc regulamentul de procedură de comun acord cu Curtea de justiție. Acest regulament este supus aprobării Consiliului.

§3. Limitele controlului realizat de Curtea de Justiție a Uniunii Europene asupra deciziilor cu caracter discreționar ale instituțiilor comunitare

Protecția judiciară contra deciziilor discreționare luate de instituțiile comunitare se realizează de Curtea Europeană de Justiție. Aceasta **asigură respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea legislației comunitare**. Din această prevedere se desprind și următoarele limite în care deciziile cu caracter discreționar sunt deduse controlului Curții:

■ Controlul juridic se oprește acolo unde încetează aplicarea dreptului și unde alte aspecte determină decizia, precum exemplul de oportunitate tehnică sau politică a unei măsuri. Una dintre caracteristicile puterii discreționare este chiar aceea potrivit căreia, aspectele extra-juridice admisibile limitează controlul judecătorului. Este relevantă opinia Curții în soluționarea afacerii 191/1982 (Fediol vs Comisia) ce exprimă în aceeași termeni raportul de principiu între puterea discreționară și controlul jurisdicțional: „în această privință, fără a putea interveni în aprecierea rezervată autorităților comunitare prin regulamentul citat, judecătorul este chemat să exercite controlul care este în mod normal al său în prezența unei puteri discreționare conferite autorității publice".

■ În cazul aprecierilor de ordin tehnic care vizează circumstanțe economice complexe se dă credit administrației comunitare, Curtea refuzând să se pronunțe. În acest sens art. 33 din Tratatul CECA prevedea că „analiza Curții nu poate viza aprecierea unei situații ce decurge din fapte sau circumstanțe economice, în privința cărora au fost emise respectivele decizii sau recomandări".

■ Tratatele arată că Curtea Europeană de Justiție are, **cu titlu excepțional, și în situații bine determinate,** o competență de

control nelimitată a puterii discreționare (art. 172 din Tratatul CEE, art. 144 din Tratatul CEEA, art. 36 alin (2) al Tratatului CECA). *Per a contrario*, controlul jurisdicțional al deciziilor discreționare este limitat **în cazurile normale**.

■ Este permis, totuși, controlul aprecierii situației economice generale, în special atunci când există o plângere adresată Comisiei Europene privind comiterea unei deturnări de putere (art. 33 alin 1 , teza a doua din Tratatul CECA)

Controlul Curții Europene de Justiție intervine la mai multe nivele ale procesului de luare a deciziei și anume:

- **Verificarea competenței.** Instituția comunitară trebuie să dispună de competența necesară pentru a lua o anumită decizie. Comunitatea trebuie să aibă competența să intervină în acel domeniu iar instituția să fie abilitată să intervină concret. În acest sens cu privire la competența *rationae materiae* a Înaltei Autorități se pronunță CEJ în hotărârea nr. 8/1955.
- **Verificarea corectitudinii procedurii.** Decizia trebuie să fie luată cu respectarea unei proceduri corecte, prevăzută de lege (Hotărârea CEJ nr 111/1963)
- **Verificarea caracterului imperativ al măsurilor.** Pentru a putea fi contestate măsurile respective trebuie să aibă caracter imperativ, specific procedurii administrative.
- **Verificarea circumstanțelor de fapt.** Faptele care stau la baza deciziei trebuie să fie complete și pertinente
- **Verificarea limitelor puterii de apreciere a administrației**. Curtea va cerceta dacă o regulă de drept primar sau derivat prescrie instituției să ia o decizie determinată sau dacă această instituție dispune în această privință de o putere de apreciere și care sunt limitele acesteia.

CAPITOLUL 7
RELAȚIILE INSTITUȚIILOR COMUNITARE CU PARLAMENTELE NAȚIONALE ÎN REALIZAREA POLITICILOR UNIUNII EUROPENE

§1. Rolul parlamentelor naționale

Domeniile de acțiune a parlamentelor naționale. Parlamentele naționale contribuie în mod activ la buna funcționare a Uniunii:

- fiind informate de către instituțiile Uniunii și primind notificarea proiectelor și actelor legislative europene;
- veghind la respectarea principiului subsidiarității;
- participând la mecanismele de evaluare a aplicării politicilor Uniunii în cadrul spațiului de libertate, de securitate și de justiție și fiind asociate controlului politic din partea Europol și evaluării activităților de către Eurojust;
- fiind informate de către Consiliul european, cu cel puțin 6 luni înainte, cu privire la intenția acestuia de a adopta o decizie tinzând către o revizuire a tratatelor (cf. capitolului **Revizuirea tratatelor**);
- fiind informate, odată cu Parlamentul european, cu privire la cererile de aderare la Uniunea europeană
- participând la cooperarea interparlamentară între parlamentele naționale și cu Parlamentul european.

Informarea parlamentelor naționale. Parlamentele naționale sunt informate cu privire la orice proiect de act legislativ:

- Comisia transmite proiectele de acte legislative concomitent parlamentelor naționale, Parlamentului european și Consiliului;
- Parlamentul european le transmite proiectele de acte legislative;
- Consiliul le transmite proiectele de acte legislative provenind de la un grup de state membre, de la Curtea de justiție sau de la Banca europeană de investiții.

De îndată ce sunt adoptate, rezoluțiile legislative ale Parlamentului european și pozițiile Consiliului sunt transmise de către acestea parlamentelor naționale.

Comisia transmite parlamentelor naționale, în momentul publicării, documentele de consultare. Ea transmite de asemenea programul legislativ anual precum și orice alt instrument de programare legislativă sau de strategie politică, în același timp parlamentelor naționale, Parlamentului european și Consiliului.

Consiliul transmite concomitent parlamentelor naționale și guvernelor statelor membre, ordinea de zi și rezultatele sesiunilor sale, inclusiv procesele-verbale ale sesiunilor în cursul cărora deliberează asupra unor proiecte de acte legislative.

Curtea de conturi transmite cu titlu de informare raportul său anual atât parlamentelor naționale cât și Parlamentului european și Consiliului.

Atunci când sistemul parlamentar național nu este monocameral, transmiterea informărilor se aplică ambelor camere[1].

Controlul principiului de subsidiaritate. Pentru a permite controlul respectării principiilor de subsidiaritate și de proporționalitate:

- orice proiect de act legislativ trebuie să cuprindă o fișă conținând elemente detaliate care să permită o apreciere a respectării principiilor de subsidiaritate și de proporționalitate:
- **principiul subsidiarității**: în domeniile care nu depind de competența sa exclusivă, Uniunea intervine numai dacă, și în măsura în care, obiectivele acțiunii respective nu pot fi atinse în mod satisfăcător de către statele membre, atât la nivel central cât și la nivel regional și local, însă pot fi atinse mai bine, datorită dimensiunilor sau efectelor acțiunii respective, la nivelul Uniunii;
- **principiul proporționalității**: conținutul și forma acțiunii Uniunii nu exced ceea ce este necesar pentru a atinge obiectivele tratatelor;

[1] Dominique Granguillot, *op. cit.*, p. 47.

- se acordă un termen de 8 săptămâni între momentul în care un proiect de act legislativ este pus la dispoziția parlamentelor naționale și data la care este înscris pe ordinea de zi provizorie a Consiliului în vederea adoptării ori a adoptării unei poziții în cadrul unei proceduri legislative. Cu excepția unor cazuri urgente, bine motivate:
- nici un acord nu poate fi constatat asupra unui proiect de act legislativ în cursul acestor 8 săptămâni;
- se acordă un termen de 10 zile între înscrierea unui proiect de act legislativ pe ordinea de zi provizorie a Consiliului și adoptarea unei poziții.

Orice parlament național sau orice cameră a unuia dintre aceste parlamente poate, într-un termen de 8 săptămâni, să adreseze președinților Parlamentului european, Consiliului și Comisiei un aviz motivat în care sunt expuse rațiunile pentru care consideră că proiectul în cauză nu este conform cu principiul subsidiarității.

Dacă proiectul de act legislativ provine de la un grup de state membre, de la Curtea de justiție, de la Banca centrală europeană sau de la Banca europeană de investiții, președintele Consiliului le transmite acestora avizul motivat.

Instituțiile europene, organul sau respectivul grup de state membre țin cont de avizele motivate.

În cadrul procedurii de control al subsidiarității, fiecare parlament național dispune de 2 voturi, repartizate în funcție de sistemul parlamentar național. Într-un sistem parlamentar național bicameral, fiecare din cele două camere dispune de câte un vot. Pot apare două situații:

- în cazul în care avizele motivate reprezintă cel puțin 1/3 din ansamblul voturilor atribuite parlamentelor naționale, proiectul trebuie să fie reexaminat (prag fixat la ¼ atunci când este vorba despre un proiect de act legislativ vizând spațiul de libertate, de securitate și de justiție). La sfârșitul acestei reexaminări, Comisia – sau, dacă este cazul, grupul de state membre, Parlamentul european, Curtea de justiție, Banca centrală europeană sau Banca europeană de investiții, dacă proiectul de act legislativ provine de la acestea –

poate decide, fie să mențină proiectul, fie să-l modifice, fie să-l retragă. Această decizie trebuie să fie motivată;

- în cadrul procedurii legislative ordinare, dacă avizele motivate reprezintă cel puțin o majoritate simplă a voturilor atribuite parlamentelor naționale, propunerea trebuie să fie reexaminată. După aceasta reexaminare, Comisia poate decide fie să mențină propunerea, fie să o modifice, fie să o retragă. Dacă alege să o mențină, Comisia trebuie – într-un aviz motivat – să justifice motivul pentru care consideră că propunerea sa este conformă cu principiul subsidiarității. Acest aviz motivat, precum și avizele motivate ale parlamentelor naționale sunt supuse legislatorului Uniunii pentru a fi luate în considerare în cadrul procedurii:

• înainte de încheierea primei lecturi, Consiliul și Parlamentul european examinează dacă propunerea legislativă este compatibilă cu principiul subsidiarității, ținând cont, îndeosebi de motivele invocate de către parlamentele naționale precum și de avizul motivat al Comisiei;

• dacă, în virtutea unei majorități de 55% dintre membrii Consiliului sau a unei majorități a sufragiilor exprimate în Parlamentul european, legislatorul este de părere că propunerea nu este compatibilă cu principiul subsidiarității, nu se mai continuă examinarea propunerii legislative.

Orice stat membru, în numele parlamentului său național ori al uneia dintre cele două camere ale acestuia, poate formula un recurs pe lângă Curtea de justiție a Uniunii europene pentru încălcarea, printr-un act legislativ, a principiului subsidiarității.

Controlul cooperării judiciare și polițienești. Parlamentele naționale veghează – în privința propunerilor și inițiativelor legislative prezentate în cadrul cooperării judiciare în materie penală și al cooperării polițienești – la respectarea principiului subsidiarității. Ele participă la mecanismele de evaluare a aplicării politicilor Uniunii în cadrul spațiului de libertate, de securitate și de justiție și sunt informate asupra lucrărilor comitetului permanent însărcinat să asigure, în interiorul Uniunii, promovarea și consolidarea cooperării operaționale în materie de securitate internă.

Parlamentele naționale sunt asociate la controlul activităților Europol și la evaluarea activităților Eurojust.

Cooperarea interparlamentară. Parlamentul european și parlamentele naționale definesc împreună organizarea și promovarea unei cooperări interparlamentare eficientă și regulată în cadrul Uniunii.

O conferință a organelor parlamentare specializate în afacerile Uniunii poate supune instituțiilor europene orice contribuție pe care o consideră potrivită. Ea promovează, de asemenea, schimbul de informații și de practici optime între parlamentele naționale și Parlamentul european, inclusiv între comisiile specializate ale acestora. Ea poate organiza conferințe inter-parlamentare pe teme deosebite (politica externă și de securitate comună, politica de securitate și de apărare comună ...). Contribuțiile conferinței nu obligă parlamentele naționale și nu prevăd poziția acestora.

§3. Politicile Uniunii Europene[1]

Cooperarea consolidată. Statele membre care doresc, pot instaura între ele o cooperare consolidată în cadrul competențelor non exclusive ale Uniunii vizând să favorizeze realizarea obiectivelor Uniunii, să păstreze interesele acesteia și să consolideze procesul de integrare. Acestea sunt deschise în orice moment tuturor statelor membre.

Decizia care autorizează cooperarea consolidată este adoptată de Consiliu în ultim resort, atunci când acesta stabilește că obiectivele cerute de această cooperare nu pot fi atinse într-un termen rezonabil de către Uniune în ansamblul său, și cu condiția participării a cel puțin 9 state membre. Consiliul statuează cu majoritate calificată, la propunerea Comisiei și după aprobarea Parlamentului european.

Toți membrii Consiliului pot participa la deliberări, însă numai membrii reprezentând statele membre care participă la cooperarea

---

[1] Pe larg în „Comprendre le Traté de Lisbonne", Jean Luc Sauzon, Gualino, lextenso éditions, Paris, 2008.

consolidată iau parte la votul cu majoritate calificată: cel puțin 55% dintre membrii Consiliului care reprezintă aceste state și care întrunesc cel puțin 65% din populația acestor state (minoritate de blocaj: cel puțin numărul minim al statelor respective reprezentând mai mult de 35% din populația acestor state, plus un stat).

Actele adoptate în acest cadru nu obligă decât statele membre participante. Nu sunt considerate ca un acquis care ar trebui acceptat de către statele candidate la aderarea la Uniune.

Politica economică și monetară

Politica economică. Statele membre își conduc politicile economice în scopul de a contribui la realizarea obiectivelor Uniunii și le coordonează în cadrul Consiliului.

Consiliul, pe baza rapoartelor prezentate de către Comisie, supraveghează evoluția economică în fiecare stat membru și în Uniune, precum și conformitatea politicilor economice cu recomandările sale, fixând marile orientări ale politicilor economice în statele membre și în Uniune.

În cadrul acestei politici de supraveghere multilaterală:

- Comisia poate adresa un avertisment statului membru ale cărui politici le consideră a nu fi conforme cu marile orientări;
- Consiliul, la recomandarea Comisiei, poate adresa recomandările necesare statului membru în cauză. Consiliul statuează fără a ține seama de votul acelui membru al Consiliului reprezentând statul membru respectiv.

Statele membre evită deficitele publice excesive. Comisia supraveghează evoluția situației bugetare și a valorii totale a datoriei publice în statele membre:

- dacă Comisia consideră că există un deficit excesiv într-un stat membru ori că un astfel de deficit riscă să se producă, ea adresează un aviz respectivului stat membru. Ea informează Consiliul care, pe baza propunerii Comisiei, decide dacă există sau nu un deficit excesiv. El nu poate respinge propunerea Comisiei decât în unanimitate;

- dacă Consiliul decide că există un deficit excesiv, el adoptă, fără o amânare nejustificată, la recomandarea Comisiei, recomandările pe care le adresează respectivului stat membru, pentru ca acesta să pună capăt acestei situații într-un termen dat. Consiliul statuează fără a ține cont de votul membrului din Consiliu care reprezintă respectivul stat membru.

Politica monetară. Uniunea, după ce a stabilit o uniune economică și monetară a cărei monedă este euro, are o competență exclusivă în domeniul monetar pentru statele membre care au adoptat euro. Celelalte state își păstrează competența în domeniul monetar.

Consiliul adoptă măsuri cu privire la statele membre ale zonei euro, menite să consolideze coordonarea și controlul disciplinei lor bugetare, să elaboreze orientări de politică economică compatibile cu cele adoptate pentru ansamblul Uniunii, și să asigure controlul. Iau parte la vot numai membrii Consiliului din zona euro.

Cooperarea judiciară în materie civilă și penală. Uniunea constituie un spațiu de libertate, de securitate și de justiție în ceea ce privește respectarea drepturilor fundamentale și a diferitelor sisteme și tradiții juridice ale statelor membre. Ea asigură absența controlului persoanelor la frontierele interne și dezvoltă o politică comună în materie de azil, imigrație și control la frontierele externe, întemeiată pe solidaritatea între statele membre și echitabilă față de resortisanții țărilor terțe.

Uniunea dezvoltă:

- cooperare judiciară în materie civilă având o incidență transfrontalieră, întemeiată pe principiul recunoașterii mutuale a deciziilor judiciare și extrajudiciare. Aceasta poate include adoptarea unor măsuri de apropiere față de dispozițiile legislative și reglementare din statele membre;
- cooperare judiciară în materie penală, bazată pe principiul recunoașterii mutuale a sentințelor judecătorești și deciziilor judiciare. Aceasta include apropierea față de dispozițiile legislative și

reglementare ale statelor membre. Atunci când un membru al Consiliului consideră că un proiect de directivă aduce atingere aspectelor fundamentale ale sistemului său de justiție penală, el poate cere sesizarea Consiliului european. După purtarea unor discuții și în termen de 4 luni:

– în cazul unui consens, Consiliul european trimite proiectul Consiliului, ceea ce pune capăt suspendării procedurii legislative ordinare;

– în cazul unui dezacord și dacă cel puțin 9 state membre intenționează să instaureze o cooperare consolidată pe paza respectivului proiect de directivă, acestea informează Parlamentul european, Consiliul și Comisia. Într-un asemenea caz, se consideră acordată autorizarea de a proceda la această cooperare și se aplica dispozițiile referitoare la cooperarea consolidată;

• cooperare polițienească care asociază toate autoritățile competente din statele membre, inclusiv serviciile de vamă și alte servicii represive, specializate în domeniile prevenirii sau detectării infracțiunilor penale și anchetelor în materie.

Consiliul statuează în unanimitate, după consultarea Parlamentului european, pentru a stabili măsurile vizând cooperarea operațională între autoritățile competente din statele membre. În absența unanimității, un grup de cel puțin 9 state membre poate cere sesizarea Consiliului european în legătură cu acest proiect. După discuții, și într-un termen de 4 luni:

– în cazul unui consens, Consiliul european trimite proiectul Consiliului, fapt care pune capăt suspendării procedurii legislative speciale;

– în cazul unui dezacord, și dacă cel puțin 9 state membre intenționează instaurarea unei cooperări consolidate pe baza respectivului proiect de măsuri, ele informează Parlamentul european, Consiliul și Comisia. Într-un astfel de caz, se consideră acordată autorizarea de a proceda la această cooperare și se aplică dispozițiile referitoare la cooperarea consolidată;

Acțiunea externă a Uniunii. Competența Uniunii în materie de politica externă și de securitate comuna (PESC) acoperă toate

domeniile politicii externe precum şi ansamblul chestiunilor referitoare la securitatea Uniunii, inclusiv definirea progresivă a unei politici de apărare comună care poate conduce la apărarea comună.

Acţiunea Uniunii pe scena internaţională se bazează pe următoarele principii: democraţia, statul de drept, universalitatea şi indivizibilitatea drepturilor omului şi libertăţilor fundamentale, respectarea demnităţii umane, principiile de egalitate şi de solidaritate şi respectarea principiilor Cartei Naţiunilor Unite şi dreptului internaţional.

Politica externă şi de securitate comună (PESC). Politica externă şi de securitate comună (PESC) este definită şi pusă în aplicare de Consiliul european şi de Consiliu, care statuează în unanimitate, cu excepţia cazului în care tratatele prevăd în alt fel. Adoptarea de acte legislative este exclusă. Această politică este executată de către Înaltul reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe şi politica de securitate precum şi de către statele membre.

Orice membru al Consiliului care se abţine cu ocazia unui vot în acest domeniu îşi poate însoţi abţinerea de o declaraţie formală. În acest caz, el nu este obligat să aplice decizia, însă acceptă că decizia angajează Uniunea. Într-un spirit de solidaritate reciprocă, respectivul stat membru se abţine de la orice acţiune susceptibilă să intre în conflict cu acţiunea Uniunii întemeiată pe această decizie ori să împiedice această acţiune, iar celelalte state membre îi respectă poziţia. Dacă membrii Consiliului care îşi însoţesc abţinerea cu o asemenea declaraţie reprezintă cel puţin o treime a statelor membre, întrunind cel puţin a treia parte a populaţiei Uniunii, decizia nu este adoptată.

O cooperare consolidată este deschisă statelor membre care doresc să instaureze între ele o cooperare consolidata în cadrul PESC. Acestea adresează cererea Consiliului. Cererea este transmisa Înaltului reprezentant şi Comisiei pentru aviz. Ea este transmisă de asemenea Parlamentului european pentru informare. Autorizaţia de a proceda la o cooperare consolidată este acordată printr-o decizie a Consiliului care statuează în unanimitate. Dispoziţiile referitoare la cooperarea consolidată se aplică.

Politica europeană de securitate şi de apărare (PESD)

- asigură Uniunii o capacitate operaţională bazată pe mijloace civile şi militare. Uniunea poate recurge la aceste mijloace în cadrul misiunilor în afara Uniunii, în scopul menţinerii păcii, prevenirii conflictelor şi consolidării securităţii internaţionale pe baza principiilor Cartei Naţiunilor Unite. Executarea acestor sarcini se bazează pe capacităţile civile şi militare furnizate de statele membre;
- include definirea progresivă a unei politici de apărare comună a Uniunii. Aceasta trebuie să conducă la o apărare comună, de îndată ce Consiliul european, statuând în unanimitate, va decide astfel.

Deciziile cu privire la PESD sunt adoptate de către Consiliu care statuează în unanimitate, la propunerea Înaltului reprezentant ori la iniţiativa unui stat membru. Înaltul reprezentant poate propune recurgerea la mijloacele naţionale precum şi la instrumentele Uniunii, eventual, împreună cu Comisia.

O cooperare structurată permanentă este deschisă statelor membre care intenţionează să se angajeze la participarea la principalele programe europene de echipament militar şi la furnizarea unor unităţi de lupta disponibile imediat pentru Uniunea europeană. Acestea îşi notifica intenţia Consiliului şi Înaltului reprezentant. Într-un termen de 3 luni, Consiliul adoptă o decizie stabilind cooperarea structurată permanentă şi prin care este fixată lista statelor membre participante. Consiliul statuează cu majoritate calificată, după consultarea Înaltului reprezentant.

Agenţia europeană de apărare: statele membre se angajează să-şi îmbunătăţească treptat capacităţile militare. În acest scop, Agenţia europeană de apărare are sarcina de a identifica nevoile operaţionale, de a promova măsuri pentru satisfacerea acestor nevoi, de a contribui la identificarea, şi eventual, la punerea în aplicare a oricăror măsuri utile pentru întărirea bazei industriale şi tehnologice din sectorul apărării, de a participa la definirea unei politici europene a capacităţilor şi armamentului, şi de a asista Consiliul în evaluarea ameliorării capacităţilor militare.

Clauza de apărare reciprocă: dacă unul dintre statele membre ale Uniunii face obiectul unei agresiuni armate asupra teritoriului

său, celelalte state îi datorează ajutor şi asistenţă prin toate mijloacele care le stau în putere. Aceasta nu afectează caracterul specific al politicii de securitate şi de apărare a unor state membre.

Clauza de solidaritate: dacă unul dintre statele membre ale Uniunii este obiectul unui atac terorist ori victimă a unei catastrofe naturale sau de origine umană, celelalte state îi acordă asistenţă la cererea autorităţilor sale politice. În acest scop, statele membre se coordonează în cadrul Consiliului.

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Lucrări fundamentale pentru studiul Dreptului Adminstrativ European

1.	Dana Apostol Tofan	„Puterea discreționară și excesul de putere al administrației publice", Editura All Beck, București, 1999;
2.	Dana Apostol Tofan	„Instituții administrative europene", Editura C.H. Beck, București, 2006;
3.	Constanța Călinoiu, Virginia Vedinaș	„Teoria funcției publice comunitare", Editura Lumina Lex, București, 1999;
4.	Leontin Jean Constantinesco	„Traité de droit comparé", Paris, L.G.Jo., 1980 și Editura All Beck, 1997;
5.	Radu Demetrescu, Irina Moroianu Zlătescu	„Prolegomene la un drept instituțional comunitar", Editura Economică, București, 2003;
6.	V. Roland Drago	„La societé de législation comparée" în Livre de centenaire de la Societé de Législation Comparée, L.G.Jo., Paris, 1969;
7.	Gyula Fabian	„Drept comunitar", ediția a III-a revăzută și adăugită, Editura Sfera Juridică, 2008;
8.	Ion P. Filipescu, Augustin Fuerea	„Drept instituțional comunitar european", ediția a IV-a, Editura Actami, București, 1999;
9.	Augustin Fuerea	„Drept comunitar european. Partea generală", Editura All Beck, București, 2003;

BCU IAȘI - FILIALA BIBLIOTECA

10. Dominique Granguillot — „L'Union européenne aprés le Traité de Lisbonne", Editions Gualino, lextenso/edition - L.G.D.J Montchrestien Paris, 2008;

11. Gheorghe Iancu — „Instituții de drept constituțional al Uniunii Europene", Editura Lumina Lex, București, 2007;

12. Ion Jinga — „Uniunea Europeană, realități și perspective", Editura Lumina Lex, București, 1999;

13. Ion Jinga, Andrei Popescu — „Dicționar de termeni comunitari" (Lucrare publicată sub egida Consiliului Legislativ), Editura Lumina Lex, București, 2000;

14. Ion Jinga — „Uniunea Europeană în căutarea viitorului. Studii europene", Editura C.H. Beck, București, 2008;

15. Octavian Manolache — „Drept comunitar", ediția a III-a, Editura All Beck, 2001;

16. Octavian Manolache — „Tratat de drept comunitar", ediția a V-a, Editura C.H. Beck, București, 2006;

17. Dumitru Mazilu — „Integrarea europeană – drept comunitar și instituții europene", ediția a IV-a, Editura Lumina Lex, București, 2006;

18. Emilia Mihai — „Drept comunitar", Editura C.H. Beck, București, 2008;

19. Oana Măriuca Petrescu — „Drept comunitar", Editura Wolters-kluwer, 2008;

20. Jean-Luc Sauron — „Comprendre le Traite de Lisbonne" Editions Gualino, lextenso/edition - L.G.D.J Montchrestien, Paris, 2008;

21. Jurgen Schwarze „European Administrative Law", Office for Official Publications of the european Communities, Sweet and Maxwell, 1992;
22. G. Stănciulescu, A. Androniceanu „Sisteme comparate de administrație publică", editura Economică, București, 2002;
23. Ovidiu Ținca „Drept comunitar general", ediția a II-a, Editura Didactică și Pedagogică R.A., 2002;
24. Jacques Ziller „Administrations comparées", editura Montchrestien, Paris, 1993;
25. Jacques Ziller „ADMINISTRATIONS COMPAREES ,Les systemes politico- administratifs de l'Europe des Douze", Editura Montchrestien, Paris, 1993;
26. V.D. Zlătescu „Drept privat comparat", Editura Oscar Print, București, 1997.

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Lucrări de același autor

1. „Tratat de administrație publică", Editura Universul Juridic, București, 2008;
2. „Drept administrativ european", Editura Universul Juridic, București, 2008;
3. „Administrația Publică: Teorii, realități, perspective", ediția a IV-a – revăzută și adăugită, Editura Lumina Lex, București, 2007;
4. „Dreptul administrativ în Uniunea Europeană" (coordonator), Editura Lumina Lex, București, 2007;
5. „Sisteme politico-administrative europene" (colaborare), Editura Biblioteca, Târgoviște, 2007;
6. „Dreptul administrativ european" (coordonator), Editura Lumina Lex, București, 2005;
7. „Drept administrativ" (coordonator), Editura Lumina Lex, București, 2005;
8. „Drept administrativ european" (coordonator), Editura Lumina Lex, București, 2005;
9. „Dreptul și managementul", Editura All Beck, București, 2004;
10. „Politică, Administrație, Justiție", Editura All Beck, București, 2004;
11. „Dreptul administrativ comparat", ediția a II-a revăzută și adăugită, Editura Lumina Lex, București, 2003;
12. „Drept administrativ" (colaborare) – curs universitar, Editura Economică, București, 2003
13. „Ministerul public între executiv și justiție", Editura Lumina Lex, București, 2002;
14. „Criza administrației", Editura All Beck, București, 2001;
15. „Știința administrației" – curs universitar, Editura Economică, București, 2001;
16. „Teoria administrației" – curs universitar, Editura Economică, București, 2001;

17. „Curente de gândire privind administrația publică", Editura Economică, București, 2000;
18. „Servicii publice" (colaborare), Editura Economică, București, 2000;
19. „Drept administrativ" (colaborare), Editura Omnia, Brașov, 1999;
20. „Introducere în studiul procesului de cooperare interregională" (colaborare), Editura Sylvi, București, 1997;
21. „Structuri, mecanisme și instituții administrative. Analiză comparată", 2 volume, Editura Sylvi, București, 1996.

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IAȘI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Te aşteptăm să vizitezi depozitul nostru de carte,
unde poţi găsi peste 3000 de titluri de specialitate,
beneficiind de reduceri în funcţie de volumul comenzilor

- Drept
- Economie
- Fiscalitate
- Periodice
- Business

Fă-ţi acum un cont pentru a beneficia
de **promoţii** şi oferte speciale rezervate
doar membrilor clubului **www.ujmag.ro**

Promoţii

- **Zilnice -** Cartea zilei
- **Temporare -** Pachete promoţionale
- **Săptămânale -** Newsletter
  (o carte la fiecare newsletter)

25% REDUCERE

ujmag.ro
UNIVERSUL JURIDIC MAGAZIN

www.ujmag.ro

Bd. Iuliu Maniu nr. 7 (intrarea prin Bd. Vasile Milea)
corp C, sector 6, Bucureşti

☑ Eşti student şi ai nevoie de **CURSURI UNIVERSITARE juridice** sau **economice**?

☑ Vrei ca **biblioteca ta** să fie **completă** şi **actualizată**?

☑ Vrei să aprofundezi o materie şi îţi doreşti un **TRATAT**?

☑ Ai nevoie de **CODURI** şi de **LEGISLAŢIE ADNOTATĂ**?

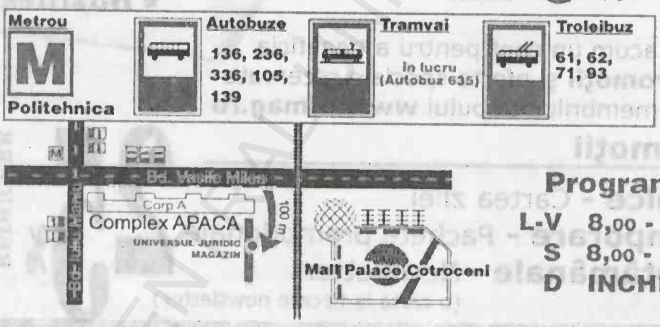
☑ Vrei să fii la curent cu cele mai **noi apariţii** şi îţi doreşti să ştii ce **titluri vor apărea**?

☑ Vrei să te abonezi la o **revistă de profil**?

Vino la depozitul nostru de carte şi beneficiezi de

plus alte **OFERTE SPECIALE!**

20% REDUCERE



Program

L-V 8,00 - 17,00

S 8,00 - 13,00

D INCHIS

ujmag.ro

UNIVERSUL JURIDIC MAGAZIN

www.ujmag.ro

Telefon: 021/312.22.21 Fax: 021/317.03.30 Mobil: 0733.673.555 mail: distributie@ujmag.ro

EDITURA UNIVERSUL JURIDIC

PERIODICE

Revista română de drept privat (RRDP)

Director: **Marian Nicolae**
Redactor-şef: **Mircea-Dan Bob**
Periodicitate: **6 numere pe an**

www.rrdp.ro

	2010	2009	2008	2007
Abonament REVISTA ROMÂNĂ DE DREPT PRIVAT	200 LEI	200 LEI	150 LEI	135 LEI

Primul număr al revistei a ieşit de sub tipar în anul 2007, ajungând în prezent la al patrulea an de apariţie. Colegiul redacţional este format din tineri specialişti cunoscuţi în domeniu, de la universităţile din Bucureşti şi Cluj-Napoca.

Apărând sub deviza „Totul sub semnul discuţiei", activitatea Colegiului este îndrumată de un Consiliu ştiinţific remarcabil, alcătuit din personalităţi marcante ale lumii juridice, române sau străine. Scopul revistei este de a forma un cadru modern şi coerent de dezbatere juridică, racordat la dreptul comparat şi tematizat anual sub emblema unei personalităţi a dreptului privat român.

În ceea ce priveşte structura revistei, ea cuprinde, pe lângă studii, articole şi comentarii de doctrină, ce reprezintă cea mai mare parte din economia acesteia, secţiuni de practică judiciară şi arbitrală, română şi străină, comentată sau adnotată, precum şi recenzii, medalioane sau breviare informative despre întâlniri, conferinţe, simpozioane etc. organizate pe diverse teme de drept privat, în ţară sau străinătate, după caz.

Comenzi la: 021.312.22.21
0733.673.888

www.ujmag.ro

Revista română de jurisprudenţă (RRDJ)

Director: **Bogdan Dumitrache**
Redactor-şef: **Veronica Stoica**
Periodicitate: **6 numere pe an**

www.rrdj.ro

	2010	2009
Abonament REVISTA ROMÂNĂ DE JURISPRUDENŢĂ	200 LEI	200 LEI

Revista se adresează cu precădere practicienilor dreptului, fiind vizaţi magistraţii, avocaţii, consilierii juridici şi, în genere, toţi juriştii implicaţi ori interesaţi de jurisprudenţă.

Primul număr a fost lansat în anul 2009, şi se bucură de sprijinul unor colaboratori principali cu o vastă experienţă: d-na judecător dr. Mihaela Tăbârcă, d-na judecător Gabriela Bogasiu, d-na Livia Stanciu, d-na avocat Magda Volonciu, dl judecător dr. Gheorghe Buta. Revista se propune drept un nou for de studiu şi aprofundare a principalelor ramuri de drept, într-o optică sectorială nu doar naţională, din perspectivă practică, jurisprudenţială.

Propunându-şi să ofere o panoramă completă şi constant actualizată a jurisprudenţei, Revista cuprinde în paginile sale secţiuni de practică judiciară comentată sau adnotată, „la zi", atât a instanţelor române (remarcându-se astfel rubrica de Curte Constituţională coordonată de domnul Dan Claudiu Dănişor), cât şi a Curţii de la Luxemburg şi a Curţii de la Strasbourg, ce reprezintă cea mai mare parte din economia acesteia, dar şi analize, editoriale şi interviuri cu personalităţi juridice din ţară şi din străinătate.

EDITURA UNIVERSUL JURIDIC

PERIODICE

Revista română de executare silită (RRES)

Director: **Eugen Hurubă**
Redactor-şef: **Evelina Oprina**
Periodicitate: **4 numere pe an**

www.rres.ro

	2010	2009	2008
Abonament REVISTA ROMÂNĂ DE EXECUTARE SILITĂ	150 LEI	150 LEI	75 LEI

Revista română de executare silită (RRES), revistă trimestrială (este în anul VI de la apariţie), se prezintă sub o formă nouă, deosebit de atrăgătoare şi atent îngrijită de echipa redacţională.

Scopul revistei este de a forma un cadru de dezbatere juridică având ca element central domeniul executării silite, domeniu pe cât de dinamic, pe atât de important.

Conducerea revistei este asigurată de dl Eugen Hurubă (Director), executor judecătoresc cu o vastă experienţă în domeniul executării silite şi de d-na Evelina Oprina (Redactor-şef), judecător la Judecătoria sectorului 6.

Revista se adresează în primul rând celor ce exercită profesia de executor judecătoresc, dar în aceeaşi măsură şi celorlalţi practicanţi ai dreptului (magistraţi, avocaţi), precum şi teoreticienilor (profesori, studenţi la drept). Revista este structurată în două mari secţiuni - doctrină şi practică judiciară.

Comenzi la: 021.312.22.21
0733.673.888

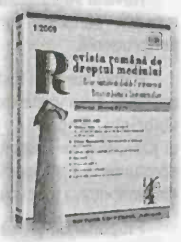
www.ujmag.ro

Revista română de dreptul mediului (RRDM)

Director: **Mircea Duţu**
Periodicitate: **2 numere pe an**

www.rrdm.ro

	2010	2009
Abonament REVISTA ROMÂNĂ DE DREPTUL MEDIULUI	80 LEI	80 LEI



Revista română de dreptul mediului (RRDM) a apărut pentru prima dată în anul 2003. Este o publicaţie bianuală ce reuneşte un Comitet ştiinţific format din profesori de prestigiu de la Universităţi din România, Franţa, Germania, Marea Britanie, Spania, Brazilia, Canada. Scopul revistei este de a forma un cadru de dezbatere juridică pe tema deosebit de actuală a protecţiei mediului, adresându-se deci, în primul rând, specialiştilor în dreptul mediului, dar şi practicienilor şi teoreticienilor celorlalte ramuri de drept, dreptul mediului fiind conex cu multe dintre acestea. Revista cuprinde articole scrise de colaboratorii români şi din străinătate, recenzii asupra unor lucrări reprezentative din ţară şi străinătate şi prezentări ale manifestărilor ştiinţifice; de asemenea, se urmăreşte îndeaproape evoluţia legislativă comunitară şi jurisprudenţa Curţii de Justiţie a Comunităţilor Europene în domeniul dreptului mediului.

Directorul revistei este dl prof. univ. dr. Mircea Duţu, o instanţă incontestabilă în domeniu, deopotrivă preşedinte al Universităţii Ecologice din Bucureşti şi al Asociaţiei Române de Drept al Mediului (ARDM), precum şi membru al unor organisme internaţionale de profil.

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

UNIVERSUL JURIDIC S.R.L. BUCUREȘTI - ROMÂNIA

2010/3350

15

Lucrări de acelaşi autor: *Administraţia Publică: Tratat de administraţie publică*, Editura Universul Juridic, Bucureşti 2008; *Drept administrativ european*, Editura Universul Juridic, Bucureşti 2008; *Teorii, realităţi, perspective*, ediţia a IV-a revăzută şi adăugită, Editura Lumina Lex, Bucureşti, 2007; *Dreptul administrativ în Uniunea Europeană* (coordonator), Editura Lumina Lex, Bucureşti, 2007; *Sisteme politico-administrative europene* (colaborare), Editura Biblioteca, Târgovişte, 2007; *Dreptul administrativ european* (coordonator), Editura Lumina Lex, Bucureşti, 2005; *Drept administrativ* (coordonator), Editura Lumina Lex, Bucureşti, 2005; *Drept administrativ european* (coordonator), Editura Lumina Lex, Bucureşti, 2005; *Dreptul şi managementul*, Editura All Beck, Bucureşti, 2004; *Politică, Administraţie, Justiţie*, Editura All Beck, Bucureşti, 2004; *Dreptul administrativ comparat*, ediţia a II-a revăzută şi adăugită, Editura Lumina Lex, Bucureşti, 2003; *Drept administrativ* (colaborare), curs universitar, Editura Economică, Bucureşti, 2003; *Ministerul public între executiv şi justiţie*, Editura Lumina Lex, Bucureşti, 2002; *Criza administraţiei*, Editura All Beck, Bucureşti, 2001; *Ştiinţa administraţiei*, curs universitar, Editura Economică, Bucureşti, 2001; *Teoria administraţiei,* curs universitar, Editura Economică, Bucureşti, 2001; *Curente de gândire privind administraţia publică*, Editura Economică, Bucureşti, 2000; *Servicii publice* (colaborare), Editura Economică, Bucureşti, 2000; *Drept administrativ* (colaborare), Editura Omnia, Braşov, 1999.

UNIVERSUL JURIDIC®

BCU IASI/CENTRALA

ujmagro
UNIVERSUL JURIDIC MAGAZIN
Ai tot DREPTUL să alegi!
www.ujmag.ro

ISBN 978-973-127-252-8
9 789731 272528